

Extension des Villes et Lotissements

Projets régionaux d'urbanisme

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée

PAR

J. CAZENAVETTE

Président: M. de NESMES-DESMARETS, *Professeur*

<i>Assesseurs</i>	}	MM. MOYE, DELBEZ.	}	<i>Professeurs</i>
-------------------	---	----------------------	---	--------------------

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)

1936

**Extension des Villes
et Lotissements**

Projets régionaux d'urbanisme

UNIVERSITE DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. MOYE, Doyen honoraire, professeur de Droit international public.

MORIN, Doyen, professeur de Droit civil.

BECQUÉ, professeur de Droit civil.

DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit administratif.

BOSC, professeur de Procédure civile.

VIALLETON, professeur de Droit civil.

GUENOUN, professeur de Droit romain.

COURTIN, professeur d'Économie politique.

LÉGAL, professeur de Droit criminel.

DEMONTÈS, professeur de Droit commercial.

ANTONELLI, professeur d'Économie politique.

DELBEZ, professeur de Droit constitutionnel.

TISET, agrégé d'Histoire du droit.

LEMERCIER, chargé de cours d'Histoire du droit.

DIJOL, chargé de cours de Droit civil.

VALÉRY, Doyen honoraire,

DONAT, secrétaire.

DUBOIS, secrétaire honoraire.

MEMBRES DU JURY

Président : M. de NESMES-DESMARETS, professeur

<i>Assesseurs</i>	{	MM. MOYE, professeur
		DELBEZ, professeur.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions écrites dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Extension des Villes et Lotissements

Projets régionaux d'urbanisme

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée

PAR

J. CAZENAVETTE

Président: M. de NESMES-DESMARETS, *Professeur*

<i>Assesseurs</i>	}	MM. MOYE, DELBEZ.	}	<i>Professeurs</i>
-------------------	---	----------------------	---	--------------------

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)

1936



A M. de NESMES-DESMARETS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555202_0017

INTRODUCTION

La loi des 14 mars 1919-19 juillet 1924 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes a, pour la première fois en France, institué un régime de réglementation générale de l'urbanisme.

Son but était double.

En premier lieu la loi tendait à permettre à ces organismes délicats que sont les agglomérations urbaines modernes de vivre et de se développer selon un programme préalablement et rationnellement établi. Elle cherchait en second lieu à mettre un terme au désordre qui régnait dans les banlieues par la faute des lotisseurs.

Ce but a-t-il été atteint ?

De l'ensemble des études qui ont été faites de ce texte législatif par des auteurs dont la compétence est indiscutable, il se dégage une impression dont le moins qu'on puisse dire est que la loi est insuffisante à bien des égards ; de plus, bien souvent imprécise et de rédaction défectueuse, elle a nécessité une délicate et laborieuse interprétation de la part des autorités administratives et des autorités judiciaires.

Parmi les difficultés nombreuses que son application a fait naître, il en est qui ont abouti à rendre plus confuse une matière qui aurait nécessité d'autant plus de clarté qu'elle posait les problèmes les plus délicats : celle des lotissements.

Les lotissements, en France, à l'heure actuelle, c'est en eux que se résout presque entièrement la question de

l'extension des villes ; c'est autour d'eux qu'elle évolue, c'est par eux qu'elle trouve sa solution, bonne ou mauvaise.

L'objet de la présente étude est de faire un exposé critique des dispositions de la loi de 1919-1924 qui ont trait à leur réglementation.

Nous laisserons donc de côté tout ce qui concerne l'aménagement interne des villes et, par conséquent, la matière des projets communaux d'aménagement et d'extension. Nous bornerons nos commentaires à l'étude des lotissements.

Toutefois nous ne les étudierons point dans les limites de la réglementation particulière dont ils ont été nantis par la loi de 1919-1924 ; nous ne les étudierons point en eux-mêmes mais en fonction de l'extension des villes, c'est-à-dire en fonction des répercussions qu'ils entraînent sur cette extension. Car les lotissements importent surtout par les effets qu'ils ont sur le développement des villes auquel ils aboutissent en définitive : ils influent sur la vie des collectivités, ils engagent donc l'intérêt général.

Or la législation en vigueur est conçue de telle manière que le développement des villes est pratiquement abandonné aux mains des lotisseurs tandis que les autorités administratives sont, pour ainsi dire, figées dans une attitude quasi-négative. Le contraire eût paru plus normal. Nous avons donc cherché, à ce point de vue spécial, à montrer les inconvénients d'un tel système et les moyens qui s'offrent de l'amender.

Remarquons d'ailleurs que la question de l'extension des villes a momentanément perdu de son importance ; depuis 1929 les marchands de biens ne font vraisemblablement plus d'aussi brillantes affaires qu'auparavant ; un peu partout les entreprises de lotissement sont en

léthargie et les morcellements restent au stade de projets ébauchés. Cet état de choses est d'autant plus regrettable qu'il aurait pu être évité.

Il démontre en outre clairement combien le fractionnement des initiatives tant publiques que privées et la dispersion des efforts tant des collectivités que des particuliers dans une œuvre aussi complexe que l'extension des villes peut entraîner de résultats choquants.

Il fait enfin ressortir une imperfection de la loi qui souligne davantage encore son insuffisance.

Nous avons tenté de mettre en lumière les résultats néfastes qui s'ensuivent. Néfastes, ces résultats le sont pour les lotisseurs eux-mêmes car ils opposent une entrave à leur activité ; ils le sont encore pour les autorités administratives car ils annihilent leurs efforts de coordination ; ils le sont encore bien plus pour la collectivité entière, pour l'ensemble des citoyens, car ils se soldent finalement par un préjudice direct et certain pour le patrimoine national.

Nous en sommes ainsi arrivé à la conclusion qu'une révision de la réglementation actuelle s'impose. Dans quel sens l'opérer, quelle ampleur et quelle forme lui donner ?

Pour répondre utilement à cette question, il nous a paru intéressant de porter nos regards à l'étranger et d'essayer de profiter de l'expérience acquise en ce domaine par les nations dont les efforts en matière d'urbanisme ont été couronnés de succès, principalement les pays anglo-saxons et les pays germaniques.

Parmi les diverses législations que nous avons eu de la sorte à examiner, nous avons retenu pour une étude plus approfondie les deux qui nous ont paru les plus typiques ; l'une, la législation allemande, parce qu'elle constitue une réglementation spécifique des lotissements ;

l'autre, la législation anglaise, parce qu'elle situe le problème sur un plan très différent, et qu'elle est, pour cette raison même, d'un intérêt remarquable en ses solutions.

Mais il nous a dès lors été difficile de nous limiter strictement, comme nous l'aurions désiré, à l'étude des seuls lotissements.

Aménagement, extension des villes, lotissements, ne sont en effet que des aspects divers d'un même problème beaucoup plus vaste ; ces matières s'intègrent dans la science moderne de l'urbanisme, à laquelle elles sont intimement liées. Il est difficile, par suite, de déterminer entre elles des lignes de démarcation précises ; il est encore plus difficile de traiter l'une sans empiéter sur le domaine des autres.

Cependant, nous étant proposé un sujet limité, nous avons essayé, dans la mesure du possible, de ne pas déborder de notre cadre.

Mais, disons-le tout de suite, étant donné que nous voulions en définitive prouver la nuisance du système actuel des lotissements et la nécessité de son abolition radicale, il nous a bien fallu entrer dans l'examen de solutions de remplacement dont l'exposé, bien que très superficiel, a néanmoins exigé que nous abordions les problèmes généraux qu'aurait à résoudre une réglementation de l'urbanisme établie sur des bases nouvelles. Nous n'avons pu que les effleurer.

* * *

Notre étude se divisera en quatre Titres.

Dans un Titre premier nous essaierons de dégager les raisons de la formation des villes et les règles auxquelles cette formation obéit ; plus spécialement, nous étudierons les effets de la ruée vers les agglomérations

qui fut enregistrée en ces dernières années et les réactions d'auto-défense des villes ainsi menacées de congestion.

Dans un Titre deuxième, nous examinerons les règles qui furent posées en France en 1919, puis en 1924, pour ordonner l'état d'anarchie urbaine qui régnait jusque-là. Nous en ferons la critique ainsi que des mesures d'exécution administratives qui suivirent la loi et des décisions de jurisprudence que son application a motivées.

Dans un troisième Titre nous exposerons les principes des dispositions législatives prises à l'étranger pour résoudre ce problème d'urbanisme qui s'est posé avec la même acuité dans tous les pays civilisés. Les législations allemande, anglaise, celle des Etats-Unis, celles enfin de vieilles nations comme l'Italie, l'Espagne ou de pays neufs comme la Finlande, nous offriront des solutions à retenir.

Enfin dans un dernier Titre, nous essaierons d'ordonner les quelques réflexions que ces diverses études nous ont suggérées.

TITRE PREMIER

**Le Phénomène
de la Concentration urbaine
et l'Industrie des Lotissements**

TITRE PREMIER

Le Phénomène de la Concentration urbaine et l'Industrie des Lotissements

Depuis un quart de siècle, dans tous les pays civilisés, se précise un phénomène économique qui est la résultante de leur développement politique, social, commercial et industriel, et que l'on peut appeler le phénomène de la concentration urbaine.

Il se précise, disons-nous. En effet il n'est pas nouveau et n'appartient pas à notre siècle seul. A toutes les époques et avec plus ou moins d'ampleur, il s'est réalisé comme une inévitable conséquence des progrès de la civilisation ; parfois même les gouvernements sont-ils intervenus pour réglementer certaines de ses manifestations. Mais il est indéniable que ce mouvement, que rien à l'heure présente ne paraît pouvoir endiguer, a atteint, depuis le dernier bouleversement mondial de 1914-1918, des proportions qu'il avait été impossible de prévoir. On pourrait même dire que ces proportions revêtent un caractère inquiétant en ce sens que les pouvoirs publics, pris au dépourvu, se trouvent toujours devant un fait accompli. En effet les mesures législatives destinées à réglementer une telle situation risqueront la plupart du temps d'arriver trop tard si l'on n'a pas le courage de reprendre la question à l'origine, de la

traiter en son entier et en tous ses aspects et d'adopter des solutions efficaces pour résoudre un problème véritablement nouveau par l'importance sociale qu'il revêt.

* * *

L'urbanisme dans l'antiquité. — Ce phénomène de concentration urbaine est l'une des caractéristiques des civilisations parvenues à un certain degré de développement. Aussi remonte-t-il à la plus haute antiquité dont l'histoire nous apprend qu'en dépit de l'opinion de J.-J. Rousseau selon laquelle l'homme ne serait pas fait pour vivre dans une fourmilière, les hommes au contraire ont toujours eu une inclination naturelle, une tendance singulière même à se grouper, souvent à s'entasser dans des agglomérations. Les cités aux proportions parfois impressionnantes pour leur époque furent nombreuses chez tous les peuples antiques, Assyriens, Grecs, ou Romains. Quand on pense que Tell-el-Amarna, il y a trente cinq siècles développait sur les rives du Nil ses assises gigantesques ; que le luxe et l'opulence de Babylone ne furent jamais égalés, n'est-on pas saisi d'admiration ?

Plus près de nous l'histoire de villes comme Jérusalem, Athènes, Rome nous apprend que ces centres considérables ont très certainement connu toutes les vicissitudes de nos grands foyers de population. Cependant l'urbanisme n'y était pas négligé, et nous pouvons admirer dans les vestiges de ce prestigieux passé, outre un ordonnancement remarquable, la beauté des perspectives, le dégagement des monuments, les vastes espaces libres ; nous retrouvons là en un mot, ce qui fait l'objet des préoccupations actuelles de nos modernes urbanistes.

Ces œuvres magistrales qui présentent encore à ce point de vue un très haut intérêt en dehors de l'intérêt

historique même, ont été non seulement le fait, comme nous le disions plus haut, de civilisations avancées, mais encore l'œuvre constructive d'Etats puissants auxquels la sécurité dans le domaine extérieur permettait de porter une plus grande attention aux besoins de la vie interne.

Précisément le défaut de puissance, le morcellement du pouvoir, et l'insécurité latente qui en découle, font que l'époque médiévale offre un tout autre aspect en ce qui concerne l'urbanisme.

En effet, après que les civilisations antiques eurent été balayées par les grandes invasions, il semble que l'Europe soit entrée dans une période de régression où des préoccupations d'ordre matériel ont principalement dominé.

Les « bêtes féroces » de la féodalité mérovingienne, selon la forte expression de M. E. Haraucourt, ne songeaient qu'à batailler. C'est alors une poussière de petits seigneurs avides de combats, un chaos de petits Etats engagés dans des rivalités locales, qui maintiennent à l'état endémique une effervescence guerrière peu propre assurément à permettre le développement des centres urbains, car chaque groupe songe avant toute chose à assurer sa sécurité personnelle. Nous entrons dans la période des villes fortifiées, dont l'enceinte protectrice immuable constitue un véritable étau.

Comme la vie dispersée n'est pas le propre de l'homme, que d'autre part la ville assure des avantages d'existence qui ont toujours exercé un attrait irrésistible sur les populations externes, le mouvement de concentration continue à se produire, et la cité, enserrée dans son corset de pierre qui interdit toute extension en surface, voit ses espaces libres, déjà fort peu nombreux, diminuer et se combler ; puis, sur un nouvel afflux de population,

elle se développe en hauteur, superposant couche d'habitants sur couche d'habitants. La ville à cette époque est constituée par un amas de constructions accolées les unes aux autres, sans ordre ni méthode, semble-t-il, et sa caractéristique principale, qui la différencie de notre cité moderne, est son développement vertical.

Au fur et à mesure de l'évolution historique, la question de sécurité perd peu à peu de son importance. Cependant la poussée des populations rurales vers le centre urbain se poursuit avec la même force lente mais régulière. La ceinture fortifiée qui prohibait l'extension périphérique finit par se trouver dépourvue de son utilité. Dès lors la vieille cité sursaturée a littéralement éclaté projetant au delà de ses anciennes limites le trop-plein de population qu'elle ne pouvait plus contenir.

Une ère nouvelle s'ouvre pour l'urbanisme, l'ère du développement horizontal qui semble de prime abord n'avoir pas les inconvénients de l'entassement chaotique constaté auparavant. Il pose cependant des problèmes non moins graves.

L'emplacement des anciennes cités obéissait autrefois à des préoccupations qui n'ont plus aujourd'hui leur raison d'être ; et l'on peut dire que dans bien des cas les exigences de la vie moderne nécessiteraient pour leur satisfaction le choix de sites bien différents. Mais force nous est de nous contenter du legs du passé et d'essayer de nous en accommoder.

Remarquons que la détermination du site pour la création d'une ville n'a jamais été livrée au hasard.

La première cause de formation des antiques cités fut l'obligation impérieuse éprouvée par les hommes de se grouper pour se défendre contre les attaques extérieures. Aussi les premières agglomérations furent-elles des places fortes. Puis les besoins économiques apparus plus

tard décidèrent de la formation de certains centres ; en effet, les difficultés de communication et le peu de commodité pratique des moyens de transports, obligeaient à tenir périodiquement des foires et marchés dont l'importance était d'autant plus considérable qu'il fallait s'y pourvoir de tous les objets nécessaires pour une longue durée. Quelques unes de ces agglomérations eurent une vie éphémère, leur précarité étant due à ce que leur constitution était le fait de besoins temporaires, aujourd'hui disparus.

D'autres villes enfin ont dû leur origine à un fait religieux, ce sont les villes de pèlerinage qui se doublent toujours d'une ville commerçante dont la vie est intense à cause du mouvement de population qui s'y produit. A cette dernière catégorie on peut assimiler les centres qui sont nés d'un mouvement intellectuel, telles les villes d'université.

On conçoit que selon la fonction sociale à laquelle la ville était destinée, l'emplacement, le site choisi aient été différents. La valeur défensive de ce site était primordiale pour une ville fortifiée. A l'inverse, une ville commerçante exigeait surtout un accès facile ; aussi la trouve-t-on principalement aux croisements des grandes routes, au bord d'une rivière, dans un havre naturel. Quant à la ville de pèlerinage, des considérations se rattachant aux croyances religieuses ont décidé de son emplacement.

Le tracé de la ville n'a pas davantage été laissé au hasard. Si la volonté de l'homme n'est pas toujours intervenue de façon précise pour les déterminer, le plan a néanmoins toujours suivi des règles découlant de la nature même des lieux. C'est ainsi, pour ne citer que ces exemples, qu'une route, une rivière, une colline, sites qui ont été choisis pour des raisons diverses —

valeur du sol, trafic, défense, — ont exercé chaque fois une influence certaine sur le plan.

La route, d'ordinaire, détermine une ville allongée dont les grandes artères sont parallèles à l'axe principal et seulement reliées entre elles par des voies transversales.

En ce qui concerne la rivière, tantôt elle conduit tout naturellement à suivre les méandres de son cours, soit pour aborder plus aisément les accidents de terrain qu'elle a contournés dans ses sinuosités, soit par simple esprit d'imitation de la nature, inné chez l'homme ; parfois au contraire, ce sont les points de passage sur le cours d'eau qui commandent le tracé des voies.

Sur une colline enfin, les rues de la ville ont tendance à converger vers le sommet, car c'est lui qui constitue le point important par sa valeur défensive.

Ces diverses données de la topographie se combinant avec les différentes fonctions militaire, religieuse ou économique de la ville, contribuent à former un ensemble de lois naturelles qui ont conditionné la constitution logique de la ville, constitution et développement rationnellement poursuivis en accord avec les besoins de l'époque.

Puis est arrivé un moment où l'afflux de population extérieure est devenu tel que le point de saturation a été atteint. Dès lors se dessine brusquement un mouvement centrifuge dont la puissance est si considérable que les pouvoirs publics ont été toujours pris au dépourvu, dans leurs essais de réglementation.

La royauté certes, à ce sujet, ne sut pas faire preuve de beaucoup de clairvoyance puisque, « avec une vaine continuité de vues, elle se préoccupait d'enserrer la ville dans ses limites fortifiées »¹.

1. Sellier, *Les banlieues urbaines*, p. 26.

L'interdiction de bâtir dans les faubourgs était formelle entraînant l'impossibilité de s'étendre pour une ville qui recevait continuellement un afflux plus grand de population. Nous trouvons déjà des traces de cette politique prohibitive sous Henri IV qui l'appliqua à la Ville de Paris en 1548 ; elle fut successivement reprise par Louis XIII en 1627, puis par Louis XIV en 1672.

Il fallut cependant se rendre à l'évidence ; et, comme la règle était sans cesse transgressée, le pouvoir royal fut amené à décider de doter la capitale d'un plan d'extension.

Ce genre de mesures arrive toujours trop tard et les événements devancent généralement les dispositions législatives en matière d'urbanisme. On essaie d'enrayer le mal quand il a déjà pris des proportions considérables ; mais un tel manque de prévoyance de la part des pouvoirs publics nécessite un effort beaucoup plus grand quand il faut ultérieurement remettre les choses en ordre.

Quoiqu'il en soit, dans la pratique, l'organisme urbain livré à lui-même n'a pas attendu que des mesures fussent prises pour sauvegarder son existence en péril ; menacé de congestion, il a réagi à sa manière en rejetant vers l'extérieur le trop-plein de population qu'il ne pouvait plus abriter ; et cela avec une violence d'autant plus déréglée qu'elle avait été plus longtemps contenue.

Un irrésistible mouvement centrifuge vers la périphérie se greffe dès lors sur le courant montant vers l'agglomération, et ces deux courants vont coexister en s'amplifiant tous les jours. Ce phénomène a pris des proportions accrues et vraiment débordantes au lendemain du récent conflit mondial, déclenchant ainsi un développement désordonné de nos grandes et moyennes agglomérations.

L'extension des villes modernes, qui s'est effectuée

longtemps en dehors de toute directive légale, a néanmoins obéi à certaines règles naturelles tout comme jadis la constitution des antiques cités. Son mécanisme se présente en lui-même sous une forme assez caractérisée pour mériter qu'on l'examine succinctement.



Développement de la ville moderne. — La ville a de tout temps exercé un incontestable attrait sur les populations de l'extérieur, cela pour des causes multiples et diverses.

Le travail y semble facile, plus attrayant ; il y est mieux rémunéré (c'est le mirage des hauts salaires) ; le confort y paraît aisément accessible, distractions et plaisirs divers y sont à la portée de tous ; la vie en un mot y paraît infiniment plus agréable que partout ailleurs. Tels sont les mobiles psychologiques qui poussent l'immigrant.

L'évolution foudroyante des conditions économiques et sociales qui s'est produite en ces dernières années lui ont permis de réaliser effectivement son rêve grâce au développement intense d'une part des moyens de communication, d'autre part de la grosse industrie qui se concentre fatalement dans les villes pour être assurée de trouver aisément la main-d'œuvre et les matières premières nécessaires, ainsi que des débouchés pour sa production. Les métiers de main agonisent depuis l'avènement du machinisme et le succès du travail à la chaîne ; le petit artisan peut-il désormais soutenir la lutte ? « Que feraient au village, le potier, le bijoutier, le tourneur, puisque passe avec son éventaire roulant le marchand de pacotille inondant la province de camelote usinée ? »¹.

Un tel déplacement de population pose de graves

1. Camille Mauclair, article de journal.

problèmes et entraîne forcément avec lui de gros inconvénients dont les conséquences fâcheuses ne se font sentir qu'à longue échéance. En France le vide créé à un moment dans nos campagnes n'a pu se compenser qu'en faisant appel à la main-d'œuvre exotique, moins exigeante peut-être que la nôtre. Dans certains de nos départements agricoles, l'indigène ayant presque entièrement disparu, les travailleurs étrangers ont pris sa place, créant ainsi de véritables colonies. Le département du Gers par exemple est en partie peuplé d'Italiens ou d'Espagnols.

Une autre conséquence, celle qui nous intéresse directement, est le surpeuplement corrélatif des villes avec sa cohorte de désavantages : vie chère, crise du logement, chômage, manque d'hygiène, mortalité élevée, etc.

L'accroissement de population urbaine se produit principalement dans les centres d'une certaine importance. Déjà dans la période comprise entre les années 1921 et 1926 on constatait que le nombre de petites communes a tendance à décroître alors que celui des fortes agglomérations augmente. En 1931, le nombre des communes de 4.000 habitants et au-dessus continue à s'accroître. Le dépeuplement s'opère au profit des grandes villes.

De 1926 à 1931 le nombre des communes de :

4.000 à 5.000 habitants	passé de	248 à 265
5.000 à 10.000	— —	429 à 444
10.001 à 20.000	— —	207 à 225
20.001 et au-dessus	— —	159 à 174

Dans les départements qui se dépeuplent les grandes villes croissent cependant, et ce développement accentue le vide rural.

D'autre part un fait remarquable est à signaler dans l'évolution urbaine : le centre de la ville tend à se dépeu-

pler au profit de la périphérie, ou tout au moins la banlieue croît plus rapidement que la ville. Prenons l'exemple de Paris qui en 1926 accusait sur son chiffre de 1921 une diminution de 35.043 habitants alors que les communes de sa banlieue voyaient leur population augmenter sensiblement ; en 1931 il y a par contre une augmentation, mais faible de 19.591 habitants. Cette fois encore les communes de sa banlieue voient leur population s'accroître dans de fortes proportions. De 1926 à 1931 l'ensemble du département de la Seine passe de 4.628.637 habitants à 4.933.855 soit un accroissement de 305.218 habitants.

Or le taux de la natalité est en décroissance continue et accélérée à Paris ; on a calculé qu'à ce rythme et sans l'immigration, la population parisienne diminuerait de moitié à chaque génération¹, de sorte qu'on peut saisir l'importance numérique de cette immigration, puisque, malgré la dénatalité, la population totale suit une courbe ascendante.

De ce double mouvement urbain, le mouvement de concentration est de beaucoup le plus ancien ; il a des origines lointaines, et son importance était déjà grande au XIX^e siècle. On ne pouvait cependant prévoir l'ampleur qu'il devait bientôt prendre. Or pendant qu'il poursuivait sa marche régulière, la vie urbaine devenait tous les jours plus compliquée, la circulation s'intensifiait et devenait plus rapide et l'excès de population rendait chaque jour plus complexes toutes les questions d'hygiène et de salubrité.

La réaction était inévitable, elle se produisit violente.

Un courant se dessina en sens inverse du premier, partant des quartiers surpeuplés du centre pour aboutir à la périphérie. Ce mouvement centrifuge s'était déjà

1. *Revue de l'Alliance Nationale*, mai 1934.

manifesté au XVII^e siècle où l'on avait pu constater une tendance de la population à s'étendre dans les faubourgs. Mais c'est principalement à la fin du siècle dernier que l'extension suburbaine se précipite.

Ce phénomène est général et se remarque dans toutes les grandes villes étrangères. On le constate à Londres, à Berlin, à Rome, à New-York. A Paris, de 1896 à 1911, 36.000 habitants par an sont venus accroître la population de la banlieue pour laquelle, suivant le mot d'Hausmann, il faudrait « bâtir chaque année une ville comme Orléans ».

La banlieue n'était fatalement pas prête à recevoir un tel afflux de population. Les petites communes ont poussé à une vitesse exagérée comme gonfle un organe atteint d'hypertrophie. La conséquence inévitable ne se fit guère attendre; le prix des loyers augmenta déraisonnablement, ce fut la crise du logement.

La proportion des habitants mal logés est partout très élevée. A Paris elle est de 429 °/°; plus grande en banlieue, elle atteint 453 °/°, l'insalubrité y est donc plus considérable, aussi le taux de mortalité y est-il plus élevé. La population rejetée à la périphérie est constituée essentiellement de classes pauvres, c'est ce qui explique le manque d'hygiène, les logements insuffisants et d'autre part une organisation imparfaite de l'assistance publique sous toutes ses formes, car ses charges croissent démesurément. Les mêmes constatations peuvent être faites pour toutes les banlieues des grandes villes et pour toutes les agglomérations d'importance moyenne qui ont reçu en ces dernières années un apport considérable d'habitants nouveaux.

De même que rien n'avait été prévu pour essayer de pallier les malencontreux effets que devait entraîner le courant montant vers la ville, de même rien n'a été

tenté tout d'abord pour essayer d'organiser dans sa débâcle la vague humaine qui, refoulée, déferlait sur la campagne.

Si aucune règle ne fut posée pour essayer de canaliser ce flot désordonné, quelques principes naturels l'ont malgré tout guidé dans sa marche hésitante.

* * *

Mécanisme du développement des villes. — Les causes pour lesquelles la population tend actuellement à désertier le centre de la ville pour se porter à la périphérie sont nombreuses et variées. On cite le besoin d'air et d'hygiène, l'attrait de la vie à la campagne mais à proximité du centre de travail ; aspirations facilitées dans leur réalisation par la loi de huit heures qui laisse un loisir plus prolongé au salarié et lui permet de s'éloigner le soir du lieu de ses occupations. Ces tendances d'une part, cette innovation dans la réglementation du travail d'autre part, ont très certainement une importance en la matière.

Mais la situation est dominée par deux facteurs qui sont l'accroissement exagéré de la rente du sol et la facilité toute moderne des transports.

Le phénomène de valorisation du sol comporte une loi géographique qui veut que « le prix du terrain soit d'autant plus élevé qu'on approche du centre de l'agglomération, et aille en diminuant quand on s'en éloigne pour finalement se réduire à rien s'il n'intervient pas d'autre cause d'utilisation, la culture par exemple »¹.

Au fur et à mesure que la ville a reçu un apport supplémentaire de population, les surfaces résidentielles et les espaces libres se sont raréfiés ou bien ont été convertis en surfaces commerciales ou industrielles, de grands établissements se substituant aux locaux

1. Sellier, *op. cit.*, p. 32.

d'habitation. La spéculation aidant, la crise du logement s'est déclarée, doublée et aggravée d'une crise du bâtiment. L'arrêt de la construction s'est produit, provoqué par la hausse de la valeur du terrain devenue pratiquement inabordable pour l'acquéreur. En effet si celui-ci se lançait par exemple dans l'édification d'un immeuble de rapport, il lui était impossible de trouver une clientèle susceptible de payer un loyer suffisamment élevé pour rémunérer les capitaux investis.

En ce qui concerne les logements déjà existants, il est curieux de souligner l'influence non négligeable de l'ascenseur sur la hausse des loyers¹. Seuls autrefois étaient recherchés par les classes aisées les étages inférieurs d'un immeuble, à raison de leur commodité d'habitation ; le prix des loyers diminuait donc à mesure qu'on s'éloignait du sol, devenant abordable aux classes travailleuses. Toute cette catégorie de population trouvait ainsi à se loger dans les quartiers centraux. Mais depuis la vulgarisation de l'ascenseur dans les maisons, le prix des étages supérieurs est devenu égal à celui des étages inférieurs, parfois même il le dépasse à raison d'une meilleure exposition ou d'une plus grande aération, c'est-à-dire qu'il est devenu prohibitif pour une notable partie de la population urbaine qui s'est vue contrainte d'émigrer vers des lieux plus accueillants.

Dans le même temps d'ailleurs, l'usine elle-même a dû sacrifier aux mêmes exigences impérieuses et partir à la recherche d'emplacements moins onéreux.

Ici intervient la question des transports.

Plus on s'éloigne de l'agglomération, plus on a de chances de trouver des conditions de vie plus abordables. Mais cet éloignement est conditionné par les facilités

1. Rapport de M. Cornudet, député, *J.O., Doc. parlem.*, 23 juin 1914, Annexe, n° 138.

de communication. La ville est en effet le marché du travail, aussi important pour l'usine employeuse que pour l'ouvrier. C'est elle qui assure tant le ravitaillement en matières premières que les débouchés pour les produits manufacturés. Enfin beaucoup de ces nouveaux émigrés continuent à y avoir leur centre d'occupations. De sorte que pour l'industriel comme pour ses employés l'éloignement ne peut être que très relatif.

Comme conséquence, cette vague d'émigration va se développer en ruban selon les lignes de circulation et principalement le long des grandes routes qui sont généralement des routes rayonnantes autour de la ville prise comme centre. Les difficultés de transport empêchent tout d'abord ce développement de se poursuivre trop loin et conduisent rapidement à l'utilisation du terrain entre les grandes routes, aux abords immédiats de la ville.

Dans la seconde partie du siècle dernier furent créés les chemins de fer qui ouvrirent un champ d'extension inespéré, au moment même où le phénomène de valorisation du sol exerçait derechef son influence, poussant toujours les derniers venus à franchir les limites des surfaces bâties.

Il aurait suffi alors aux pouvoirs publics d'un peu de prévoyance pour savoir profiter des avantages nouveaux procurés par les moyens de locomotion qui offraient la possibilité d'un aménagement rationnel des banlieues. Or rien ne fut tenté et, méthodiquement, le développement en ruban prit un nouvel essor le long des routes et voies ferrées, ne s'arrêtant que pour permettre un nouveau remplissage entre les grandes artères.

Le mécanisme est curieux : il se produit tout d'abord des coups de sonde, dans un sens, dans un autre, puis, on assiste au comblement des intervalles. Ce dernier étant provoqué par l'entrée en jeu du facteur transport.

Le facteur valorisation ne tarde pas à exercer son action et le cycle recommence selon le même rythme. L'ensemble est comparable à la marche d'une troupe en campagne qui détache en avant d'elle, sur sa droite et sur sa gauche, de légers éléments de reconnaissance avec mission de l'éclairer. Lorsque les points d'observation sont ainsi occupés, le gros de la troupe effectue à son tour un bond, s'accroche au terrain et s'y organise pour préparer le bond suivant de la même manière.

Depuis l'utilisation pratique et sans cesse croissante des engins à moteur, on assiste à un véritable débordement. De nouvelles routes sont construites, les anciennes aménagées pour ce nouveau genre de locomotion, et le développement en ruban a pris des proportions inconnues jusque-là. Les services réguliers assurés par les entreprises de transport en commun permettent aux classes travailleuses de s'éloigner chaque soir, comme elles n'avaient jamais pu le faire auparavant, de leur centre d'occupation.

Mais on voit également toute une catégorie de population qui n'avait pas encore songé à quitter la ville, la désertar à son tour, car l'automobile personnelle assure une liaison commode et rapide entre une résidence éloignée et la ville qui est peut-être appelée à devenir, dans un proche avenir, uniquement un centre d'affaires morne et sans vie dès que la fièvre de la journée sera tombée.

*
* *

Le lotissement, procédé d'extension des villes. — Il était fatal qu'en présence d'une telle situation, les spéculateurs essayassent de tirer parti de la nécessité urgente pour ces émigrants de trouver place où se fixer.

De là est née l'industrie des lotissements.

La banlieue n'était pas préparée à recevoir un tel afflux de population en quête d'un gîte : mais elle avait sur l'agglomération l'immense avantage d'offrir du terrain à bon compte, et en outre de permettre le choix de l'emplacement désiré. C'était pour les familles avides de se fixer, la possibilité de fuir le « garni », véritable plaie sociale, foyer désolant de toutes sortes de promiscuités malsaines ; c'était aussi la possibilité pour chacun de devenir propriétaire d'un lambeau de terre sur lequel il construirait tant bien que mal une petite maison. Tentation ! D'autant plus que la prudence conseillait aux détenteurs de petits capitaux d'effectuer des placements immobiliers de préférence aux placements en valeurs de Bourse, particulièrement instables à cette époque. Aussi l'achat de terrain à bâtir connût-il la grande faveur du public.

Le choix des acquéreurs, s'il fut libre de toute pression durant un laps de temps d'ailleurs très court, fut rapidement soumis à l'influence des gens d'affaires qui se chargèrent d'emporter leur décision. Rien ne fut négligé pour leur vanter les avantages, parfois bien problématiques, des terrains proposés : publicité habile, et aussi, malheureusement souvent, promesses fallacieuses ; tous les moyens furent mis en œuvre.

Il fut alors procédé à une division systématique, sans ordre ni méthode, des terrains environnant les villes, ce travail étant entièrement abandonné aux soins d'hommes plus ou moins scrupuleux. On connaît la véritable fièvre de spéculation qui s'empara des vendeurs à qui une demande toujours accrue permettait de réaliser les plus brillantes opérations financières. Rien n'était plus tentant, pour tout individu disposant de quelques ressources, que d'acheter des terrains pour les revendre peu de temps après à un prix nettement supérieur. L'aména-

gement des surfaces morcelées, l'établissement d'une voirie rationnelle et suffisante, la réserve d'espaces libres si nécessaires, constituaient les dernières des préoccupations pour ces individus attirés uniquement par l'appât de gains faciles, complètement insoucieux des répercussions de leurs agissements non seulement sur les justes intérêts de leurs acquéreurs mais encore sur ceux de la collectivité elle-même.

Devant l'émotion générale causée par ces abus, des mesures législatives furent prises pour réglementer cet état de choses et surtout pour en éviter le renouvellement dans l'avenir.

Certes les lois promulguées à ce moment appellent des critiques. Elles ont néanmoins mis un frein nécessaire à l'activité néfaste de telles entreprises.

Mais ce que l'on peut déplorer c'est la consécration d'un regrettable état de fait par le législateur qui semble considérer comme tout à fait normal le procédé d'extension des villes par le système des lotissements.

Cette critique peut surprendre à première vue. Il semble assez naturel, en effet, puisque tout, finalement, doit se résoudre en un contrat entre deux particuliers, que seul le droit commun soit appliqué en la matière. Or on a vu les graves inconvénients d'un régime de trop entière liberté ; on a été contraint déjà de faire un retour en arrière et d'instituer une réglementation restrictive des droits du lotisseur, à raison des intérêts majeurs de la collectivité. C'est pourquoi l'industrie des lotissements a été dotée d'une véritable « charte » qui constitue sa reconnaissance officielle par les pouvoirs publics.

Précisément n'est-ce pas cela qui est paradoxal ?

N'est-il pas surprenant de penser que, désormais et légalement, l'extension de nos cités dépend uniquement de la fantaisie d'individus institués « bâtisseurs de

villes » ? La vie de ces organismes délicats aux multiples besoins, vie qui devient de jour en jour plus complexe, cette vie est entre les mains de marchands de terrains au détail. Ces gens, seulement guidés par leur intérêt pécuniaire et immédiat (l'esprit de la loi, nous le verrons, est significatif à cet égard), auront l'écrasante charge d'engager l'avenir des cités et pourront par conséquent le grever lourdement s'ils commettent des erreurs, même involontaires, et ils ne s'en feront pas faute.

L'urbanisme, sans aucun doute, est une science ; « il se rapporte à un ensemble de disciplines variées, quoique solidaires entre elles : historique, géographique, sociologique, économique, juridique, artistique »¹.

Le développement des villes, qui est un de ses objets, doit être déterminé par leur histoire, par leur situation géographique et par l'étude rationnelle des améliorations qu'on peut leur apporter touchant l'hygiène, l'esthétique, la salubrité ; une ville doit former un ensemble homogène et harmonieux, elle doit, par dessus toutes choses, être saine, commode, agréable à habiter.

Que de connaissances un lotisseur, son rôle social étant ainsi compris, ne devra-t-il pas posséder !

Or précisément, le défaut de compétence doublé d'un manque de scrupules ont été le propre de beaucoup d'entre eux. Le mal qu'ils ont causé, maintenant atténué, a fait l'objet d'exposés suffisamment concluants pour qu'il n'y ait pas lieu d'insister à nouveau.

Mais les actes législatifs que cette situation a motivés n'ont pas eu les résultats qu'on en attendait et il semble que le problème soit loin d'être résolu avec toute la clarté désirable.

Il apparaît qu'une trop grande latitude laissée à l'initiative privée en ce domaine ne puisse apporter que des

1. Lavedan, *Introduction à une histoire de l'architecture urbaine*, p. 1.

déboires. Ce n'est pas l'avis de certains auteurs qui estiment au contraire que les lois nouvelles empiètent trop largement sur la liberté de transactions qui, « jusqu'alors étaient restées et auraient dû toujours rester dans le domaine privé »¹.

Il s'agit de s'entendre et surtout de distinguer.

Quand on parle de lotisseurs, on englobe sous ce terme général deux catégories bien distinctes. D'une part l'individu (ou la société), qui fait profession d'acheter des terrains d'une certaine étendue pour les revendre par parcelles avec bénéfices ; d'autre part, le petit propriétaire, qui, estimant trop vaste pour son usage personnel une propriété qui est la sienne de longue date, en revend quelques parties, cette opération ne devant plus se reproduire à l'avenir. Les transactions de ce dernier ne portant que sur des surfaces de faible étendue et très limitées en nombre, il est fort peu probable qu'elles présentent un réel inconvénient pour la collectivité.

A l'inverse, l'activité du professionnel porte sur de vastes espaces, sur des domaines parfois immenses qui sont délibérément mis en coupe réglée. Cette dernière activité présente assurément un danger pour la collectivité, car elle aboutit pratiquement à la création de faubourgs entiers ; c'est ainsi que de véritables banlieues, des villes nouvelles même, doivent leur création à la volonté, à la fantaisie, à l'âpreté personnelle et à l'inexpérience de cet homme.

Or les leçons les plus précieuses que l'on peut tirer des périodes florissantes de l'urbanisme dans les temps anciens et médiévaux, sont que les autorités responsables de l'ordre public avaient des idées précises et définies sur ce que devait être leur œuvre constructive, et que

1. S. Daum, *Les lotissements*, p. 156.

d'autre part, les moyens de surveillance et, le cas échéant de coercition, ne leur faisaient pas défaut pour veiller à la parfaite exécution de ces idées.

A notre époque moderne, on peut affirmer que les notions définies et précises ne manquent pas davantage sur ce que doit être une ville idéale et sur la manière dont on doit poursuivre son développement ; basées sur des données techniques irréfutables, elles ont été mises en lumière par des spécialistes éprouvés. Actuellement les erreurs en matière d'urbanisme ne sont plus pardonnables.

A-t-on pris les dispositions nécessaires pour en éviter le retour ? C'est une question que l'on peut se poser en examinant la législation française dont nous allons entreprendre l'exposé.

TITRE II

Solutions du Problème dans la Législation Française

Loi du 14 mars 1919

Loi du 19 juillet 1924

CHAPITRE PREMIER

GENÈSE DE LA LÉGISLATION DE 1919-1924

Dans l'historique qui précède nous avons vu le rôle prépondérant joué par l'initiative privée dans le développement des villes, et nous avons constaté que c'est d'elle seule qu'a relevé ce développement au cours des siècles écoulés. Nous en avons fait la critique, mais nous ne songeons pas à nier la valeur de ce facteur qui peut, en cette matière, jouer un rôle considérable et même prépondérant. Malheureusement, depuis l'extraordinaire poussée urbaine de ces dernières années, des abus si manifestes en sont résultés, qu'ils en ont révélé les dangers et montré à l'évidence qu'une vue d'ensemble ne peut jamais être obtenue par un tel procédé.

Cependant, si on le rejette délibérément, n'y a-t-il d'autre ressource que d'adopter la conception opposée qui fait de la collectivité urbaine son propre agent d'extension à l'exclusion de tout autre élément ? Certes, si l'esprit conçoit très bien une municipalité, achetant, expropriant, morcelant les terrains environnant la ville, c'est-à-dire, en un mot, monopolisant le rôle de lotisseur, une telle solution, séduisante en théorie, se heurte à des difficultés pratiques si grandes qu'elles paraissent insurmontables, ne serait-ce que par le manque

de disponibilités financières indispensables à la réalisation d'une aussi vaste entreprise.

Il convient donc, de toute évidence, de rechercher un compromis entre ces deux initiatives publique et privée, et, l'une suppléant l'autre dans ce qui lui fait défaut, d'essayer d'atteindre le but visé, c'est-à-dire un développement, une extension rationnelle et homogène de la ville.

Depuis longtemps en France, des parlementaires clairvoyants, soucieux de résoudre ces questions primordiales pour l'avenir de nos cités, avaient mis en lumière la nécessité urgente de réglementer l'importante matière de l'aménagement et de l'extension des villes. Les problèmes posés par les besoins nouveaux de la cité moderne qu'on est convenu de désigner sous le nom d'« urbanisme », ont fait l'objet de nombreuses et successives propositions de loi, dont la première fut déposée à la Chambre des Députés en l'année 1908, mais qui demeurèrent toutes sans résultat positif.

Nous n'entreprendrons point l'examen de ces propositions dont l'historique a été retracé dans maints ouvrages.

Les premières étaient assez timides et leur objet limité ; mais bientôt, sous l'influence active de divers groupements, notamment du « Musée social », convaincus de la nécessité d'un aménagement rationnel de nos villes, les propositions qui suivirent avaient étendu leur portée jusqu'à englober les questions les plus générales intéressant le développement urbain. Mais toutes ces tentatives restèrent sans suites.

Lorsqu'au lendemain de la guerre de 1914-1918, l'attention générale fut attirée par les problèmes de la reconstruction des régions dévastées, et que, d'autre part, aux alentours des grandes villes, de multiples habi-

tations ouvrières qui étaient un défi à l'hygiène et à la salubrité se furent édifiées, le législateur s'est trouvé dans l'obligation d'intervenir, et cela de toute urgence. Le premier effort aboutit à la loi du 14 mars 1919 dont le but était d'être la charte de l'urbanisme en France. Car on doit bien se pénétrer de cette idée que cette loi inspirée par des préoccupations d'hygiène, de salubrité et d'esthétique, est essentiellement une loi d'urbanisme au sens le plus compréhensif de ce terme ; et nous verrons que cette notion commande toute l'interprétation qu'on est appelé à en faire dans la pratique.

Le législateur de 1919 a voulu remédier à un état de choses scandaleux qui a été stigmatisé par l'expression forte et significative de « lèpre des lotissements » ; et c'est la raison pour laquelle la loi, en tout ce qui touche cette branche de l'activité des particuliers, est conçue dans un esprit manifestement hostile à l'égard des entrepreneurs de ce genre d'opérations. Mais elle s'était donné un objectif beaucoup plus étendu, plus général, elle entendait traiter la question des plans d'aménagement et d'extension des villes.

En ce qui concerne les lotissements elle ne renfermait que quelques dispositions imprécises. Sur ce point elle était vouée à l'insuccès, et son échec fut complet, car elle comportait un vice fondamental, celui de n'établir aucune sanction pour le respect de ses prescriptions. Forts de cette carence législative, les lotisseurs continuèrent de plus belle leurs agissements, avec la seule différence que les abus qu'ils commettaient, de simplement immoraux étaient devenus illégaux.

Aussi, très rapidement, dès l'année 1922, de nouvelles propositions portant amendement au texte en vigueur, furent-elles déposées. Ces suggestions diverses donnèrent lieu à un rapport de M. Cornudet, député, repris par son

collègue, M. Dormoy, le 7 mars 1924¹, que la Chambre des Députés adopta sans discussion le 11 avril de la même année. Après transmission au Sénat et rapport de M. Laboulbène du 3 juillet suivant², le projet fut voté sans débats le 12 juillet par la Haute-Assemblée et devint la « loi du 19 juillet 1924 complétant la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes ».

La loi de 1924, comme son titre l'indique, n'est qu'un complément de celle de 1919 dans ce que cette dernière avait d'insuffisant. L'esprit qui a présidé à son élaboration est d'apporter les modifications nécessaires pour assurer la bonne application de la législation antérieure telle qu'elle était organisée.

Elle n'a donc pas corrigé un défaut fondamental que nous allons dès maintenant signaler.

Ainsi que nous le disions plus haut, il est absolument nécessaire que les pouvoirs publics interviennent dans toutes les questions intéressant l'urbanisme, puisque c'est l'intérêt même de la collectivité qui est en jeu, et que cet intérêt ne doit et ne peut être entièrement laissé à la libre initiative privée. Il n'est pas davantage possible cependant de se passer entièrement de cette initiative privée pour des raisons diverses que nous aurons à examiner. Il faut par conséquent bien délimiter les sphères d'action des municipalités d'une part et des particuliers d'autre part, si l'on ne veut pas en arriver à une confusion hautement préjudiciable à l'intérêt général. Or en 1919, le législateur s'est trouvé placé en présence de la situation de fait que nous avons définie

1. Rapport de M. Cornudet, député, *Chambre des Députés*, 1923, *Doc. parlam.*, n° 5829. — Rapport de M. Dormoy, député, *Chambre des Députés*, 1924, *Doc. parlam.*, n° 7250.

2. Rapport de M. Laboulbène, sénateur, *Sénat* 1924, *Doc. parlam.*, n° 522.

et qui faisait des propriétaires et lotisseurs (en prenant ce terme dans le sens le plus étendu) les agents effectifs et exclusifs de l'extension des villes.

En présence de cet état de choses, deux attitudes étaient possibles : ou bien considérer la situation comme normale et rationnelle, et, dans ce cas, procéder à une réglementation restrictive des pouvoirs des particuliers, réglementation que leurs agissements motivaient au plus haut degré ; ou bien, à raison des proportions vraiment exagérées et dangereuses pour le bien public prises par les abus commis, essayer d'envisager une solution totalement différente, vraiment novatrice, et susceptible de donner des résultats meilleurs que ceux obtenus jusqu'alors.

Les auteurs de la loi, soit par inadvertance, soit par crainte d'aborder les difficultés qu'aurait soulevées l'élaboration d'un projet brisant avec des habitudes passées en tradition ont adopté la première des deux solutions ; la plus facile assurément, puisqu'elle était une simple consécration de l'état de choses existant. La loi comporte une seule innovation, assez platonique dans ses effets, qui consiste en ce que, pour la première fois en France, l'obligation d'établir un plan d'extension et d'aménagement est imposé aux communes ; et, pour assurer le respect de ce plan par les particuliers, la loi institue des organismes chargés de contrôler et surtout de réfréner les débordements toujours possibles et toujours à craindre de l'initiative privée lorsqu'elle n'est guidée que par un intérêt personnel. Nous examinerons la procédure spéciale qui a été prévue à cet effet.

La loi des 14 mars 1919-19 juillet 1924 impose à toutes les villes de 10.000 habitants et au-dessus ainsi qu'à certaines autres communes limitativement énumérées, quel que soit alors le chiffre de leur population,

l'obligation d'établir un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension ; elle fixe les directives générales dont ces communes devront s'inspirer dans l'élaboration de leur projet qui comprend tout d'abord un plan relatif aux voies de circulation et aux espaces libres divers, et un programme étudié au triple point de vue des servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques.

Ce projet ne saurait dispenser les villes du plan général d'alignement et de nivellement prescrit par la loi municipale du 5 avril 1884, car s'il permet aux municipalités de procéder à une étude d'ensemble, et ainsi de prévoir judicieusement l'avenir, il ne comporte pas des plans suffisamment détaillés pour donner suite sans erreur aux demandes d'alignement. D'ailleurs, et sous certaines conditions d'autorisation, il pourra n'être qu'un « plan directeur » relativement aux parties de l'extension ou de l'aménagement non susceptibles de réalisation prochaine.

Les communes assujetties sont, disons-nous, limitativement énumérées ; elles seules peuvent prétendre aux subventions de l'Etat prévues par la loi. Mais toute commune peut demander aux organismes nouveaux créés par la loi qu'il lui soit donné des directives et conseils pour l'établissement d'un plan répondant aux règles essentielles d'urbanisme.

De plus lorsqu'une commune, même non énumérée par le texte législatif, est détruite partiellement ou totalement par suite de faits de guerre ou d'un cataclysme quelconque, la municipalité est tenue de faire établir un plan général et d'alignement des parties à reconstruire, accompagné d'une étude sommaire du projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension, dont les frais seront entièrement à la charge de l'Etat.

Telles sont, brièvement exposées, les dispositions en ce qui concerne l'aménagement général et l'extension

des villes. Toute cette partie du texte s'adresse donc exclusivement aux pouvoirs publics et n'intéresse en rien les particuliers, si ce n'est pour les obliger à se conformer au plan établi par les soins de la municipalité au cours de l'accomplissement des opérations qu'ils projettent.

* * *

Ayant ainsi édicté les prescriptions relatives à l'aménagement des villes, la loi passe à la réglementation qu'elle impose aux particuliers.

Les obligations qu'elle institue à la charge de certaines communes relativement au projet d'aménagement comportant plan et programme, elle les applique aux « lotissements et groupes d'habitations », lors même qu'ils sont créés ou développés sur le territoire d'une commune non assujettie aux mêmes obligations, c'est-à-dire à *tous* les lotissements.

Nous sommes ainsi amené à examiner d'une façon plus détaillée la partie de ses dispositions qui concerne cette matière.

Une des grosses questions, sinon la principale, posées par les lotissements est la difficulté de donner une définition exacte, précise et ne permettant aucune erreur d'interprétation, de l'opération que l'on se propose de réglementer.

Lotir un terrain c'est le partager par lots, c'est procéder à sa division en parcelles. A ce point de vue, tout morcellement d'une surface en deux ou plusieurs parties est un lotissement, quel qu'en soit le nombre. L'opération peut ainsi revêtir une grosse importance ou n'avoir qu'une faible portée.

D'autre part un lotissement peut se concevoir soit

d'un terrain uniquement destiné à des fins agricoles ou maraîchères, soit d'un emplacement à bâtir.

Un lotissement peut résulter de multiples opérations juridiques : vente, partage, donation, etc.

Au point de vue de sa situation, il peut être entrepris en bordure ou non de voies publiques, et celles-ci enfin peuvent être ou non pourvues des commodités d'existence telles que réseau d'électricité, gaz, eau potable, égouts, etc.

Il y a donc un intérêt majeur pour tous intéressés à savoir exactement à quel genre d'opérations cette loi s'applique et à connaître de façon précise la portée de ses dispositions. Or elle ne donne aucune indication à ce sujet, comme si ses auteurs paraissaient persuadés qu'aucune difficulté ne peut s'élever sur ce point.

La pratique devait montrer le contraire. Depuis l'entrée en vigueur de cette législation une satisfaisante réponse n'a jamais pu être donnée à cette question et peut-être est-on plus éloigné de la fournir aujourd'hui que dans les années qui suivirent immédiatement le vote de la loi.

C'est assurément la plus grosse difficulté soulevée par le texte, car cette lacune a pour grave conséquence la création d'un régime d'incertitude et d'arbitraire éminemment préjudiciable à sa bonne application, et peu propre à pallier les graves effets de la crise économique que traverse le pays, effets que les milieux d'affaires intéressés par cette question des lotissements (propriétaires, entrepreneurs, notaires, etc.) ressentent plus particulièrement.

Essayons de découvrir quelque lumière sur cette question.

La loi de 1919-1924 a été inspirée, disons-nous, par

des préoccupations d'urbanisme. Il faut donc admettre que rien de ce qui touche à des questions urbaines ne lui est étranger.

Ses auteurs ont voulu atteindre deux buts qui auraient pu être nettement dégagés l'un de l'autre.

La loi en effet se préoccupe à la fois d'assurer d'une part aux villes un meilleur aménagement et une extension rationnelle, aux particuliers d'autre part des conditions d'habitation répondant aux conceptions modernes de l'hygiène et de la salubrité. Les deux ordres de préoccupations sont assurément connexes et la solution des uns entraîne inévitablement des répercussions sur la solution qui devra être donnée aux autres. Cependant l'étude isolée de chacune d'elles aurait très bien pu se concevoir et cela dans un intérêt de simplification et de clarté : d'une part les questions d'ordre général intéressant les collectivités urbaines en tant que collectivités, d'autre part la réglementation des pouvoirs des particuliers toutes les fois que leur exercice peut avoir une répercussion sur l'intérêt général.

Le législateur de 1919 n'a pas cru devoir procéder de cette manière ; les deux ordres de préoccupations, dans la loi primitive, se trouvent confondus et étroitement mêlés dans une même réglementation. En 1924 un essai de clarification a été tenté pour sérier les questions, et la nouvelle loi apporte quelques précisions utiles, mais nous verrons qu'elles sont encore bien insuffisantes.

Quoiqu'il en soit, la législation en vigueur, telle qu'elle résulte des modifications de 1924, envisage, en ce qui concerne l'activité urbanistique des particuliers, deux catégories d'opérations qu'ils sont susceptibles d'entreprendre, mais dont elle ne donne du reste, répétons-le, aucune définition précise.

Ces deux sortes d'opérations sont les « groupes d'habitations » et les « lotissements ». Ainsi que nous allons le voir, toutes deux sont réglementées de la même manière parce qu'elles aboutissent à un résultat analogue, le développement d'une ville par la création d'habitations nouvelles, toutefois en suivant des processus différents.

CHAPITRE II

LES OPÉRATIONS SOUMISES A LA RÉGLEMENTATION DE 1919-1924

La législation de 1919-1924 prévoit disons-nous deux opérations : groupes d'habitations et lotissements. C'est la pratique qui en a déterminé les caractéristiques d'après les données de la loi ; puis, sur les bases ainsi établies, des difficultés d'application se sont révélées si ardues, que la jurisprudence d'une part et l'Administration d'autre part ont été amenées à envisager une interprétation plus souple et plus adéquate aux nécessités de la vie des affaires. Nous allons étudier ces caractéristiques et leur évolution.

SECTION I

CARACTÉRISTIQUES DU GROUPE D'HABITATIONS ET DU LOTISSEMENT

I. Groupes d'habitations. — Le « groupe d'habitations » est un ensemble de maisons que le propriétaire ou le locataire d'un terrain y fait édifier lui-même en vue de leur vente ou leur location.

L'opération a parfois, souvent même, pour résultat

le morcellement d'un terrain, par exemple au cas de vente séparée des maisons ainsi bâties, mais elle n'implique pas nécessairement cette division parcellaire, car le groupe d'habitations peut rester en définitive la propriété d'une même personne, comme cela se produit très fréquemment pour les cités ouvrières.

Ce qui constitue sa caractéristique essentielle, celle qui la distingue des lotissements que nous étudierons plus loin, est la construction effectuée pour le compte du propriétaire ou du locataire du terrain préalablement à toute transaction. Dans un lotissement au contraire, la division du terrain et sa vente ou location parcellaire précèdent la construction des immeubles ; de sorte que les transactions en ce qui concerne un groupe d'habitations portent sur le terrain bâti ; elles ne portent que sur du terrain nu en ce qui concerne un lotissement.

Pour qu'un groupe d'habitations existe, il suffit en principe de deux maisons, soit séparées par une cour ou une impasse, soit même contiguës.

Le législateur a-t-il entendu soumettre une opération d'une aussi faible envergure aux formalités qu'il instituait et qui, nous le verrons, sont assez compliquées ? On serait enclin à admettre, étant donné le but général de la loi, qu'elle ne s'applique qu'à des entreprises d'une réelle importance, risquant, pour cette raison, d'entraîner des conséquences graves pour l'avenir d'une ville et pour les conditions de vie de ses habitants. Dans ce cas, sur quelle base décider de l'ampleur nécessaire à un groupe d'habitations pour qu'il tombe sous le coup de la réglementation légale ? Rien ne permet d'établir ce critère. On est donc également fondé à soutenir que toute opération de ce genre, si minime soit-elle, est soumise aux obligations prescrites par la loi.

La question reste entière. Elle a, en pratique, été

résolue dans le sens d'une libre appréciation de la part de l'autorité administrative dans chaque cas particulier ; solution bien peu satisfaisante du point de vue législatif.

Une Circulaire interministérielle du 29 novembre 1924¹ a établi des directives pour la surveillance par les préfets de l'application de la loi. Notamment elle précise, et tout le monde est d'accord sur ce point, que « bien que le législateur ait semblé distinguer les groupes d'habitations des lotissements, le morcellement des parcelles de terrain sur lesquelles il ne doit pas être édifié d'habitations ne rentre pas dans le champ d'application de la loi ». Donc il ressort très nettement de cette précision, non seulement qu'il faut se garder d'opposer les deux termes légaux, mais, bien plus, que la loi ne peut être étendue aux morcellements de terrains en parcelles dont l'affectation doit rester uniquement agricole ou culturale. La solution inverse porterait préjudice, en effet, au développement des jardins ouvriers et de la petite propriété rurale que l'on doit, au contraire, s'attacher à encourager.

Cette solution qui n'est d'ailleurs que le résultat d'une interprétation administrative de la loi, consacrée il est vrai par la jurisprudence², comporte des inconvénients. De nombreux lotisseurs ont pu ainsi échapper à toute obligation lorsqu'ils morcelaient des terrains dont la destination devait, d'après les contrats mêmes et la publicité, demeurer exclusivement agricole ou maraîchère, mais sur lesquels les acquéreurs s'empressaient de construire des habitations. Il se peut, d'autre part, que certains lotissements agricoles soient plus tard une entrave à la bonne réalisation du plan d'extension d'une ville puisqu'ils ont pu se développer dans ses abords

1. *J.O.*, 30 nov. 1924, p. 10539 ; *Lois Nouvelles*, 1925, 3, 61.

2. Cass., 7 mai 1927 ; *D.H.*, 1927, p. 336.

immédiats sans être mis en harmonie avec le plan municipal. C'est pourquoi une réglementation particulière a été prévue à leur sujet dans plusieurs projets de réforme des lois de 1919-1924, et finalement dans un décret-loi du 8 août 1935, que nous examinerons à la fin du présent Titre.

II. Lotissements. — Le problème posé par l'absence de définition légale est bien plus ardu à résoudre encore en ce qui concerne les lotissements, deuxième sorte d'opérations visées par les lois de 1919-1924.

L'imprécision législative sur ce point a provoqué des décisions de justice, des Circulaires et des réponses ministérielles souvent contradictoires qui n'ont tranché aucune des difficultés d'application. Il en résulte un malaise profond, conséquence fâcheuse que n'avaient certes pas prévue les auteurs de la loi ; malaise dont on ne peut encore envisager la fin prochaine.

Cette opération, pour reprendre les termes de M. Dormoy, Rapporteur à la Chambre des Députés lui paraît suffisamment caractérisée : « Les maires comme les lotisseurs et la population dans son entier savent très bien ce qu'il faut entendre par lotissement »¹. En ce sens donc, tout morcellement de terrain en parcelles est un lotissement.

Or la difficulté vient précisément de ce que le législateur n'a pas dit, lui, ce qu'il entendait par cette expression. Il ne semble pas possible qu'il ait entendu appliquer les prescriptions qu'il instituait à toutes les opérations de morcellement d'un terrain, car nous verrons que cette application est dans certains cas superflue, et que dans d'autres elle serait une véritable incohérence. (Par exemple si l'on devait exiger l'abandon du quart

1. *J.O.*, 2 juin 1924. *Chambre des Députés, Annexe*, n° 7250.

du terrain, ainsi que le prescrit la loi, pour un lotissement de deux parcelles de minime étendue). De plus, si nous nous référons au but de la loi, qu'il ne faut jamais perdre de vue, il nous est difficile de penser que le législateur ait pu voir un danger dans certaines opérations de faible importance et lorsque certaines conditions de fait se trouvaient réunies. C'était enfin mettre un obstacle sérieux aux transactions immobilières, car beaucoup de propriétaires devaient renoncer à un formalisme aussi excessif et ne poursuivaient pas leur projet de division. (Nous verrons les doléances de la pratique sur ce point).

Il y aurait donc un intérêt majeur, tout comme pour les groupes d'habitations, à pouvoir faire une distinction selon l'envergure des opérations.

Pendant de longues années la jurisprudence n'a pas osé faire cette discrimination. En effet, les travaux préparatoires étant inexistantes et le texte légal laconique, une interprétation stricte lui paraissait devoir s'imposer. L'autorité administrative de son côté, quoique plus libérale dans certains cas, était portée à admettre également une application très étendue de la loi. Comme celle-ci avait été votée sans débats, l'inexistence de travaux préparatoires ne permettait pas de sonder les intentions du législateur. Les seules indications qui pouvaient guider une interprétation étaient condensées dans une unique phrase du rapport de M. Dormoy, qui, lors du vote de la loi de 1924, fit du lotissement cette description d'après ses caractères distinctifs : « Votre Commission pense qu'il n'est pas nécessaire de faire figurer dans la loi une définition juridique du lotissement... cette opération qui consiste à subdiviser en parcelles tout ou partie d'un fonds acquis à titre gratuit ou onéreux avec ou sans intention de l'aliéner, et à tracer ou projeter des voies en vue de la location ou de la vente de ces

parcelles, est trop caractérisée pour qu'aucune erreur se produise et qu'aucune contestation s'élève ».

Ainsi que le dit M. G. Monsarrat, « le pronostic du distingué rapporteur était quelque peu optimiste »¹. Le défaut de définition est en effet une lacune qui a attiré au texte législatif les plus vives critiques, et, en dépit de l'opinion de M. Dormoy, la pratique n'est pas encore parvenue à dégager pour cette opération qui lui paraissait si facile à définir, un critère satisfaisant. De sorte que, nantis d'une réglementation imparfaite sans doute, mais qui pouvait provisoirement entraîner de bons effets, les entrepreneurs de lotissements se trouvent ainsi réduits à une sorte d'arbitraire, car ils devront s'en remettre à l'autorité judiciaire pour voir en dernier lieu décider si l'opération projetée entre ou non dans les termes de la loi. Et cette solution est détestable au point de vue législatif.

D'après la déclaration de M. Dormoy on pouvait définir le lotissement par trois caractères spécifiques :

Une division d'un terrain en parcelles ;

L'intention chez le propriétaire de vendre ou de louer ces parcelles ;

L'ouverture de voies nouvelles.

L'honorable Député en a omis un quatrième, l'un des plus importants cependant puisqu'il contient toute la raison d'être de la loi, c'est l'édification de constructions à usage d'habitation.

Reprenons ces caractères.

1^o *Division d'un terrain en parcelles.* — Tout le monde est d'accord pour reconnaître que c'est là une caractéristique essentielle du lotissement qui le distingue de toute autre opération.

1. Monsarrat, *Lotissements*, p. 1.

Dès qu'il y a division d'un terrain en deux parcelles, il y a lotissement, déclare une réponse ministérielle à M. Fontanille, Sénateur ¹, à moins que le propriétaire ne vende ou ne loue d'un seul tenant une partie de sa propriété et ne conserve l'autre pour lui-même. Cette solution évidemment très simple, ne tient aucun compte ni de l'étendue du terrain morcelé, ni du nombre et de la superficie des lots. Nous verrons combien on s'est éloigné de cette stricte interprétation primitive.

2° *Intention de vendre ou de louer.* — L'intention de vendre ou de louer à long terme qui est une deuxième caractéristique dégagée par le Rapporteur a été admise unanimement. Plusieurs articles de la loi comportent d'ailleurs au sujet de cette opération les mots « vente ou location ». C'est par conséquent une condition nécessaire pour qu'il y ait lotissement. On peut par suite exclure du champ d'application des prescriptions légales plusieurs genres de division d'une propriété immobilière où cette intention n'intervient pas.

Tout d'abord le partage sous toutes ses formes : successoral, d'ascendants, partage d'indivision.

En deuxième lieu, toute répartition de parcelles d'un terrain par voie de donation.

Ces opérations sont sans contestation possible des lotissements. Cependant elles échappent à la loi.

Dira-t-on que c'est à raison de leur caractère de libéralité et de l'absence de but lucratif de cette opération de division ? Non certes, car il importe de remarquer que si l'intention de vendre ou de louer est nécessaire, elle est aussi suffisante pour l'Administration comme pour la jurisprudence qui décident n'y avoir pas à rechercher si un but lucratif est envisagé. Une réponse ministérielle déclare que lorsqu'un établissement public (en l'espèce

1. J.O., 14 juillet 1926, Question n° 7456.

une Caisse d'Epargne) établit un morcellement de terrain dont les parcelles sont cédées par le moyen d'une vente ou d'une location-vente à des tiers sans bénéfice aucun au profit de l'Etablissement, il y a lotissement au sens légal, et toute la procédure s'applique rigoureusement ¹.

Ainsi, par manque de précision, une importante catégorie d'opérations échappera aux formalités imposées pour la sauvegarde de l'hygiène et de la salubrité publiques. Cela souligne l'erreur de cette exception en faveur des actes à titre gratuit.

Sans doute on peut dire que l'effet déclaratif du partage fait que chaque héritier est censé avoir toujours été propriétaire du lot à lui échu ; que, d'autre part, il serait difficile de combiner les prescriptions de la loi de 1919-1924 avec les opérations d'un partage judiciaire et d'une licitation. C'est exact. Mais au cas où la licitation a eu lieu, les tiers admis, et qu'un étranger ou plusieurs se sont portés adjudicataires de divers lots, il y a vente ; on ne peut plus parler d'effet déclaratif. Va-t-on dès lors soumettre cette deuxième situation à la procédure de la loi de 1919-1924, qui ne s'applique pas à la première ?

Ce régime de faveur accordé aux actes de partage a permis des fraudes dont l'importance fut telle qu'elles ont nécessité une Circulaire de la Chancellerie du 28 mars 1931 ² par laquelle le Garde des Sceaux attire l'attention des notaires sur l'irrégularité de certaines opérations ainsi réalisées par voie de partage, et sur la responsabilité qu'ils peuvent encourir de ce fait.

Enfin si le partage est seulement déclaratif de propriété, la donation, elle, est translatrice ; on ne comprend pas

1. Question n° 5381, *J.O.*, 11 nov. 1925, *Chambre des Députés*, p. 3672.

Dans le même sens, Cass. crim., 27 juin 1929, S., 30, 1, 154 ; D.P., 30, 1, 77 ; la loi s'applique même si le propriétaire a agi en dehors de toute idée de spéculation.

2. *Lois Nouvelles*, 1931, 3, 819.

pourquoi elle est dispensée des formalités prescrites. Il y a là à coup sûr une lacune regrettable.

3° *Ouverture de voies nouvelles*. — Ce troisième critère dégagé par le rapporteur de la loi est aussi le plus discuté.

Quelques auteurs ont admis la nécessité de cette condition et la donnent dans leur définition ¹.

Telle a été également l'opinion de l'Administration.

Son raisonnement était le suivant : toutes les fois que l'hygiène et l'esthétique, qui sont les préoccupations déterminantes de la loi, ne seront pas intéressées, il n'y a pas lieu d'exiger son application. C'est le cas des lotissements situés en bordure d'une voie publique pourvue de canalisations et d'égouts.

Telle a été aussi l'interprétation de la Circulaire Ministérielle du 29 novembre 1924 qui décide que : « Toutes les fois que toutes les parcelles d'un terrain à lotir sont riveraines d'une voie de communication publique ou privée et qu'elles sont pourvues d'eau et de moyens d'évacuer les matières usées, le propriétaire de ce terrain n'est pas soumis aux prescriptions de la loi de 1924. Si au contraire toutes les parcelles ne bénéficient pas de ces trois avantages, la loi de 1924 est applicable ».

Cette interprétation n'est certainement pas conforme aux intentions du législateur. Elle aboutit à une véritable anomalie, comme le font remarquer plusieurs auteurs ². Les riverains d'une voie publique pourvue de canalisations d'eau et d'égouts auront donc toute latitude de lotir sans se conformer aux prescriptions de la loi de 1924. Tandis que si la voie est démunie de ces avantages, le lotissement d'un terrain sera soumis aux obligations

1. Polti, *Etude théorique et pratique sur les lotissements*, p. 89. — Triniac, *Les entreprises de lotissements*, p. 17.

2. Bonde, *Traité pratique de l'aménagement des villes et des lotissements*, n° 100 ; Minvielle, *Traité pratique des lotissements*, n° 29 ; Monsarrat, *Lotissements*, p. 4 ; Rouilly, *Les lotissements*, p. 16.

légales, même dans les communes non assujetties à la loi, et l'Administration sera en droit de lui imposer toutes servitudes esthétiques, hygiéniques ou autres qu'elle jugera désirables. Cette inégalité de traitement aboutira à dispenser des formalités légales de nombreux lotisseurs dans les villes d'une certaine importance — puisque généralement seules ces villes assurent les avantages d'eau et d'égout —, inégalité qui ne dépend que d'une circonstance fortuite pour le lotisseur.

Aussi toute une partie de la doctrine est en sens contraire.

La jurisprudence, un moment indécise, puisqu'il y eut des décisions contradictoires, était, jusqu'en 1932, fixée dans le sens de l'application générale de la loi sans qu'il y ait lieu de distinguer si le lotissement se trouve ou non en bordure d'une voie existante.

Deux arrêts de la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation du 27 juin 1929 sont très nets sur ce point :

« Pour qu'il y ait réalisation d'un lotissement aux termes de la loi de 1919-1924, il suffit qu'il y ait mise en vente d'un terrain par parcelles en vue de l'édification d'habitations », dit le premier arrêt. Et le deuxième : « les obligations imposées par les articles 11, 12 et 13 de la loi de 1919-1924 ne comportent aucune exception, et la circonstance que les terrains offerts en vente sont situés en bordure d'un chemin de grande communication ne peut avoir d'autre effet que de contraindre le vendeur à établir ses projets d'aménagement en faisant état des obligations imposées par les lois des 5 avril 1884 et 15 février 1902 »¹.

Enfin la Cour d'appel de Grenoble dans son arrêt du 18 novembre 1929 estime « qu'il n'y a pas lieu de

1. Cass. Crim., 27 juin 1929, S., 30, 1, 154 ; D.P., 30, 1, 77.

considérer si les terrains sont ou non en bordure d'une voie publique »¹.

Cette solution en ce qui concerne la riveraineté des voies de communication paraît bien être conforme au vœu de la loi de 1919-1924 qui ne fait pas de distinction entre les lotissements. Par conséquent elle doit être appliquée quel que soit le lieu où se fait le morcellement. Aussi l'ouverture de voies nouvelles dont certains auteurs font une condition essentielle du lotissement ne semble-t-elle pas devoir être prise en considération, malgré l'interprétation donnée sur ce point par l'Administration.

4^o *Edification de constructions à usage d'habitation.* — C'est une dernière condition énoncée par plusieurs commentateurs. Il est certain en effet que la loi de 1919-1924 n'a pas voulu viser les lotissements à usage de jardins maraîchers qui, au lieu d'être étranglés par une procédure compliquée méritent d'être favorisés pour permettre l'accession la plus large des travailleurs modestes à la petite propriété.

Ce point n'a jamais fait l'objet de discussion et se trouve consacré par la Cour de Cassation².

Mais ce qui, hélas, est certain, c'est que cette exception unanimement reconnue en faveur des jardins ouvriers a donné lieu à des combinaisons savantes de la part de lotisseurs sans scrupules qui tentaient par ce moyen d'échapper aux prescriptions légales. Une jurisprudence abondante témoigne de leur ingéniosité.

Une conséquence plus grave est que de tels lotissements n'étant astreints à aucune réglementation se développeront au petit bonheur aux alentours des villes sans souci des directives du plan d'extension. Le jour

1. Grenoble, 18 novembre 1929, S., 30, 2, 69.

2. Arrêt du 27 juin 1929, déjà cité. — Même sens : Cass. Crim., 7 mai 1927 et Paris, 15 mai 1930, S., 31, 2, 99 ; Conseil d'Etat, 12 mai 1933, S., 33, 3, 115.

où celui-ci viendra à exécution, il est à craindre que les voies tracées par les lotisseurs pour desservir ces jardins maraîchers ne coïncident point avec celles dont l'ouverture sera ordonnée par le plan. De nombreuses difficultés peuvent naître de ce fait. C'est à ce danger que pare le nouveau décret-loi du 8 août 1935 sur lequel nous reviendrons à la fin de ce Titre.

Si on laisse donc à part la condition touchant à l'ouverture de voies nouvelles qui semble, malgré l'avis contraire de l'Administration, devoir être écartée depuis les décisions de la Cour de Cassation déjà citées, les traits caractérisant l'opération visée par la loi paraissent être définitivement dégagés et ramenés à trois :

- 1° Le morcellement parcellaire du terrain ;
- 2° L'intention de vendre chez le lotisseur ;
- 3° L'édification d'habitations par l'acquéreur.

Les règles d'interprétation de la loi paraissent ainsi définitivement fixées lorsqu'un arrêt de la Chambre des Requêtes de la Cour de Cassation en date du 12 décembre 1932¹, suivi d'une Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 31 mars 1933 ont bouleversé la matière et tracé des directives nouvelles.

SECTION II

NOUVELLE INTERPRÉTATION JURISPRUDENTIELLE ET ADMINISTRATIVE DE LA LOI DE 1919-1924

I. Revirement de jurisprudence. — L'arrêt de la Chambre des Requêtes a été pris sur un pourvoi formé contre un arrêt de la Cour d'Appel de Grenoble du 18 no-

1. Cass. Req., 12 déc. 1932, S., 33, 1, 66 ; D.P., 33, 1, 109 ; D.H., 33, 1.

vembre 1929¹. Cette dernière décision, à proprement parler, constitue le revirement de jurisprudence, la Cour Suprême n'ayant fait que la confirmer.

Voici l'espèce qui était soumise à l'appréciation de la Cour de Grenoble.

Le sieur Mérit, modeste employé d'une Compagnie de Chemins de fer, ayant acheté en 1924, un terrain d'une faible superficie, et l'estimant trop vaste pour son usage personnel, en revendit successivement deux parcelles dont l'une en 1926 et l'autre à un nommé Roux, industriel, le 30 avril 1927.

(A propos de ces ventes échelonnées dans le temps, notons que la Cour de Cassation dans son arrêt déjà cité du 27 juin 1929, avait décidé qu'« il importe peu que les ventes n'aient pas été simultanées et qu'il n'ait été procédé à aucune publicité... » pour qu'il y ait lotissement au sens de la loi de 1924. En effet l'interprétation contraire favoriserait la création de véritables lotissements dont les propriétaires échapperaient à la loi en procédant à des morcellements successifs).

Ce dernier, prétendant avoir vainement essayé de revendre une partie de sa parcelle et avoir échoué par suite du défaut de lotissement régulier de la part de son vendeur, assigna celui-ci en dommages-intérêts.

Le Tribunal civil saisi en premier lieu avait, par son jugement du 2 janvier 1929, débouté Roux pour deux motifs :

1° Le terrain à lui vendu confinait par un côté à une voie publique pourvue de tous les avantages de viabilité et d'hygiène désirables : la loi de 1924 n'a pas à s'appliquer ;

2° En vendant une partie de son terrain à Roux et

1. S., 30, 2, 69.

en conservant le reste pour son usage personnel, Mérit n'a pas fait un véritable lotissement justiciable de la loi de 1924.

La Cour de Grenoble régulièrement saisie a rejeté l'argumentation du Tribunal sur le premier point : « en effet les lois de 1919 et 1924, s'appliquent à tous les lotissements de terrains mis en vente pour l'édification d'habitations, sans qu'il y ait lieu de considérer si ces terrains sont ou non en bordure d'une voie publique ». C'est l'application de la jurisprudence constante sur ce point¹.

Mais elle déboute Roux de son appel en confirmant la décision des premiers juges sur le deuxième point.

La suite de l'arrêt mérite d'être reproduite intégralement :

« Attendu, en effet, que si le législateur n'a pas défini avec précision ce qu'on doit entendre par ces mots : « groupes d'habitations ou lotissements », dont il se sert dans la loi de 1924, il semble bien que ce texte n'est applicable *que lorsqu'il s'agit d'opérations d'une réelle envergure* ; qu'à cet égard les travaux préparatoires, quoique assez concis, puisque la loi du 19 juillet 1924 a été votée sans débats par les deux Chambres, nous renseignent cependant d'une façon suffisamment précise sur les intentions du législateur ; qu'il en résulte que ce dernier semble avoir obéi à une double préoccupation : d'une part, intention de favoriser les lotissements qui comportent le réel intérêt social de permettre l'accession à la propriété de personnes de condition modeste en leur assurant une vie plus hygiénique, et, d'autre part, volonté d'aborder l'examen de ces questions dans un esprit d'hostilité et de défiance manifestes à l'égard des lotisseurs, accusés d'avoir trop souvent

1. Notamment, Cass., 27 juin 1929, arrêt déjà cité.

jusqu'alors réalisé des gains scandaleux au détriment de leurs acheteurs, auxquels ils laissaient la charge de pourvoir à leurs frais aux obligations d'aménagement des services généraux (viabilité, eau, gaz, électricité) des cités nouvellement créées, avec ce correctif toutefois que ceux qu'on a entendu viser ainsi sont les seuls *lotisseurs professionnels*, — presque toujours des sociétés, — se livrant à des opérations nécessitant l'emploi de capitaux importants et comportant le morcellement de vastes étendues de terrain au moyen d'un système complet de publicité et avec des contrats uniformes imposés à tous les acheteurs en vue de la construction, non de quelques maisons isolées, mais *d'une véritable agglomération*; qu'à cet égard, le rapport Dormoy à la Chambre des Députés, — rapport ayant établi le texte qui devint définitivement la loi du 19 juillet 1924— est particulièrement significatif : « le lotisseur, y est-il dit, a donc, dans l'état actuel des choses, puisque la loi de 1919 n'est pas appliquée, le *privilège inconcevable non seulement de créer de véritables faubourgs sans autorisation, sans règle et au mépris de l'autorité publique, mais encore de réaliser des bénéfices souvent considérables*, qui ne correspondent ni à un matériel fourni, ni à un risque couru »¹, qu'ayant été votée pour réprimer les abus de ces puissants lotisseurs qui visent à « créer de véritables faubourgs », on imaginerait difficilement que la législation nouvelle doive s'appliquer aussi à des opérations de l'ordre de celle reprochée à Mérit, modeste employé de chemins de fer qui, jugeant son terrain trop vaste pour son usage personnel, en a vendu quelques parcelles à des voisins; que si tout propriétaire d'un terrain quelque infime que soit la superficie de ce dernier, devait,

¹ J.O., Chambre des Députés, Annexe, n° 7250, Doc. parlem., 1924, p. 516.

lorsqu'il en vend une partie en vue de l'édification d'une maison, être considéré comme un lotisseur tenu par cela même de se soumettre préalablement à la signature de l'acte, à toutes les formalités compliquées, longues et dispendieuses prévues par l'article 11, sous peine d'encourir les sanctions pénales et civiles prévues par la loi de 1924, *ce serait pratiquement décider que l'immense majorité des ventes de ce genre consenties en ces dernières années autour des grandes villes sont menacées d'annulation*, et leurs auteurs susceptibles d'être traduits en police correctionnelle; — que telle n'a certainement pas été l'intention du législateur de 1924; — qu'il échet donc de dire que l'opération faite par Mérit en vendant une partie de son terrain à Roux, ne revêt pas le caractère d'un lotissement aux termes de la loi de 1924, » etc...

La Chambre des Requêtes de la Cour de Cassation saisie d'un pourvoi contre cet arrêt a débouté le demandeur en reprenant à peu près les mêmes termes que les premier juges, et en soulignant, à son tour, que la loi de 1919-1924 ne vise que des opérations *d'entreprise de lotissement*.

L'arrêt magistral de la Cour de Grenoble, sanctionné par la Cour de Cassation, bouleverse la doctrine habituellement suivie sur la question; il fait véritablement le procès du « *lotisseur professionnel* » qui est ainsi nettement distingué du petit propriétaire vendant quelques parcelles d'un terrain trop vaste pour son usage propre¹.

Il convient tout d'abord de souligner que cet arrêt reprend les arguments de la Cour de Cassation en ce qui concerne les lotissements en bordure d'une voie existante

1. Voir Titre I, p. 27 sur cette distinction à faire dont nous avons déjà parlé. Voir également, Bonde, *op. cit.*, p. 224. Il faut remarquer que le lotisseur marchand de biens, ou professionnel (dans le sens de la nouvelle jurisprudence) est assimilé à un commerçant assujéti à l'impôt sur le chiffre d'affaires et à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux par l'article 39 de la loi de Finances du 13 juillet 1925.

(arrêts cités) et précise une fois de plus que cette situation n'est pas à considérer pour savoir s'il s'agit d'un lotissement au sens de la loi de 1924. Ce point est donc définitivement réglé pour l'autorité judiciaire : l'ouverture de voies nouvelles ne peut constituer un caractère spécifique.

Etudions de plus près ces décisions qui ont indubitablement renversé les données jusque-là déterminées par la doctrine, l'Administration et la jurisprudence sur la signification et la portée de la législation en la matière.

Auparavant, avons-nous vu, la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation avait décidé « qu'il suffit de la vente par parcelles en vue de l'édification d'habitations » pour que la loi doive être appliquée¹ quel que fût le nombre des parcelles.

L'arrêt de Grenoble, confirmé par la Chambre des Requêtes, refuse ce caractère à un petit morcellement de trois parcelles (deux vendues et une troisième constituée par le terrain conservé par le vendeur) lorsque l'opération est faite par un particulier sur une propriété modeste, et non par des lotisseurs professionnels traitant des terrains destinés à la construction d'agglomérations importantes.

Cette distinction paraît claire. Vient-elle créer un critère nouveau, et par là donner enfin cette définition tant attendue du lotissement, si fuyante à travers les textes et les interprétations ? Non à coup sûr. Elle n'a pour effet que de délimiter — et d'une façon heureuse — le champ d'action de la loi.

Nous disons d'une façon heureuse. La pratique des affaires en effet n'a pas cessé, depuis le début de la législation nouvelle, de protester contre les entraves qu'elle apportait à la libre circulation des biens. Chaque

1. Cass. Crim., 27 juin 1929, déjà cité.

années les Congrès notariaux signalaient l'erreur, presque l'incohérence d'une réglementation uniforme pour les grands lotissements de la banlieue des grandes villes et pour les parcelles de terre sises dans des localités souvent dépourvues de canalisations d'eau, de gaz, d'électricité et de réseaux d'égouts. A plusieurs reprises des parlementaires, se faisant l'écho de ces doléances, ont, soit par des questions écrites, soit par des propositions de loi, tâché d'amener une précision utile sur ce point. Le Parlement s'y est toujours refusé, craignant sans doute d'ouvrir une porte aux marchands de biens. Les Tribunaux et l'Administration suivaient la même tendance et appliquaient la lettre du texte dans des conditions qui heurtaient le bon sens et conduisaient à des conséquences non seulement déplorables mais encore absurdes. La Chambre des Requêtes a définitivement libéré la petite propriété de l'entrave insupportable que lui imposait une interprétation byzantine et tyrannique et elle a rendu à la pratique des affaires une élasticité normale et une liberté nécessaire.

Mais il n'y a plus d'arrêts de règlement. Tout est question d'espèce. Il faut donc chercher dans ce document les directives dont il est possible de faire état, pour, après les avoir définies, en dégager sinon une règle, au moins des principes d'application.

C'est ce qu'a voulu faire le Ministre de l'Intérieur dans sa Circulaire aux préfets du 31 mars 1933, document magistral par lequel l'Administration prend acte de l'arrêt de Cassation et en étudie les conséquences.

II. Nouvelles instructions de l'Administration.

Il déclare tout d'abord que « les considérations développées par la Cour Suprême entraînent une *modification* dans la jurisprudence suivie jusqu'à ce jour » ; puis, constatant que de nombreuses ventes ne peuvent

être considérées comme des « entreprises de lotissement » à raison, « soit de la qualité du vendeur, soit surtout, de la nature et du peu d'ampleur de l'opération », et que le but du législateur est de favoriser l'accèsion des travailleurs modestes à la petite propriété, le Ministre estime que dans de nombreux cas, la procédure compliquée de la loi peut paraître aux yeux du propriétaire un obstacle susceptible de le faire reculer.

« En outre, et surtout, poursuit-il, les obligations que comporte la qualification de « lotisseur » au sens de la loi, lui semblent encore moins justifiées lorsque la propriété dont il vend une partie s'ouvre sur une voie pourvue des aménagements et des commodités désirables.

« Le récent arrêt de Cassation, continue la Circulaire, témoigne que cette haute juridiction semble se prononcer de son côté en faveur d'une interprétation restreinte de la loi de 1919-1924 ; il ressort, en effet, des « attendus » de la décision rendue que *la solution de droit doit être liée à une question de fait dont l'appréciation ne peut être entière qu'après examen et des intentions de l'intéressé, et de l'ampleur de l'opération projetée et de la situation des lieux.*

« Bien qu'il s'agisse, en la circonstance, d'une manière de voir exposée et sanctionnée par le pouvoir judiciaire qui ne saurait lier mon administration sur la question, j'estime pour ma part qu'il serait équitable et judicieux de s'y conformer, et je suis d'avis qu'une saine application de la loi ne peut être faite qu'en cherchant à concilier, à l'occasion de chaque espèce, les droits des particuliers et les intérêts de la collectivité.

« Ces considérations m'amènent à vous recommander pour l'avenir d'apporter dans l'application des textes réglementant les entreprises de lotissement l'élément

en quelque sorte « assouplissant » que renferment les commentaires qui précèdent. Il convient de retenir qu'en principe lorsqu'un terrain est situé en bordure d'une voie pourvue des aménagements désirables, les ventes limitées tant par le nombre que par la superficie des parcelles en résultant ne sont pas soumises aux formalités prévues par la loi de 1919-1924. *Toutefois* — et je signale cette réserve à votre vigilante attention, — *chaque fois que l'application trop libérale des suggestions qui précèdent vous paraîtra susceptible de compromettre l'intérêt public* sous le rapport tant de l'hygiène que de l'urbanisme ou de l'esthétique, *il vous incombera de faire observer, sans restrictions*, les dispositions de la loi de 1919-1924 ».

La Circulaire poursuit en attirant l'attention des préfets sur la superficie du terrain à morceller, « facteur de première importance, à cause du phénomène de « prolifération » qui consiste à morceler à nouveau les parcelles primitives, et elle termine :

« Au demeurant, les cas douteux devant être remis à l'interprétation souveraine des Tribunaux judiciaires appelés à en connaître, je ne puis que laisser à votre prudente initiative le soin de déterminer, à la faveur d'un examen attentif des circonstances de fait, et, au besoin, par voie d'enquête sur place, les conditions qui doivent vous permettre d'atténuer les inconvénients qu'entraînerait l'application trop rigoureuse des textes. Cet esprit de tolérance, sans compromettre l'efficacité des mesures édictées par les textes, est, selon moi, de nature à mieux servir, dans leur ensemble, les intentions du législateur ».

Cette remarquable analyse d'un arrêt dont l'Administration adopte les généreuses tendances établit d'une manière parfaite les conclusions qui peuvent être tirées

de cette décision judiciaire. Cette Circulaire est, en la matière, d'une primordiale importance puisqu'elle donne des instructions aux préfets investis par la loi d'un pouvoir quasi-souverain pour l'approbation des projets de lotissement.

Son habile rédacteur a bien senti cependant la lacune de cette législation, lacune qu'a encore approfondie l'arrêt de la Cour Suprême. Il a prévu les « cas douteux » qui devront être soumis à l'interprétation souveraine des Tribunaux. Et, en effet, où se trouve la limite entre les petites divisions parcellaires et les entreprises de lotissement ?

Il ne semble pas possible d'envisager le but lucratif, d'ailleurs déjà précédemment écarté par la Cour de Cassation, car l'opération du vendeur de petites parcelles présente, toutes proportions gardées, une recherche de gain, tout aussi bien que le lotissement d'envergure. Peut-être n'y rencontre-t-on pas l'esprit de spéculation indispensable aux grandes affaires. Mais combien ce critère est-il fugace !

Est-ce le nombre des ventes parcellaires réalisées ? Peut-être si l'on considère que c'est ce très faible nombre qui semble avoir déterminé la décision de la Cour de Grenoble, nombre conditionnant la qualité du vendeur qui ne paraissait pas être un lotisseur professionnel.

La limite, même approximative, étant *a priori* impossible à déterminer, la carence du législateur est davantage encore soulignée ; et comme tous les cas seront des cas d'espèce, il sera bien risqué pour un lotisseur moyen, de se classer lui-même dans l'une ou l'autre des catégories nouvelles.

Notons que la Circulaire Ministérielle va plus loin que la Cour de Cassation et la contredit même en ce qui concerne les lotissements en bordure de voies publi-

ques pourvues des aménagements désirables. Persistant dans les prescriptions de la Circulaire du 29 novembre 1924, elle les autorise en principe, sauf le cas où le préfet apprécierait que cette exonération des formalités serait susceptible de nuire à l'intérêt public, et par là elle maintient cette nouvelle brèche ouverte dans la loi de 1924, brèche que les Tribunaux sanctionneront peut-être un jour.

Appréciation par le pouvoir judiciaire, appréciation par le préfet, ne serait-ce pas la possibilité de l'arbitraire juridictionnel superposé à l'arbitraire administratif ? Certes ce sont de grands mots, et il nous faut faire confiance à l'impartialité des juges et à la vigilance attentive de l'Administration. Mais il nous sera permis de signaler, en conclusion, qu'un texte de loi précis et complet n'existe pas dans cette matière, et de redouter qu'une nouvelle saute d'interprétation vienne modifier de fond en comble, une nouvelle fois, les résultats fragiles des tâtonnements auxquels ne cesse de donner lieu une législation insuffisante.

* * *

Nous nous sommes attaché par ces longs développements, à montrer la difficulté considérable, pour ne pas dire insurmontable, qu'il y avait à définir juridiquement et d'une manière qui ne prêtât à aucune critique et ne permît aucune erreur d'interprétation, cette opération du lotissement dont l'aspect est profondément variable selon les conditions très diverses dans lesquelles elle peut être entreprise.

Ce point nous a paru capital. En effet, s'il est possible de parvenir à préciser dans une formule législative les caractères requis pour qu'une telle opération soit soumise aux prescriptions de la loi, on n'arrivera pas cependant,

croyons-nous, à un résultat satisfaisant. Nous avons suffisamment appuyé sur les divergences des auteurs, de l'Administration et de la jurisprudence pour n'avoir point à y revenir. Elles démontrent abondamment que le problème est plus ardu qu'il ne paraît l'être de prime abord.

Ces divergences autorisent-elles à se demander s'il n'est pas préférable, en somme, que le législateur n'ait pas précisé davantage son point de vue sur la question, puisque l'autorité administrative et l'autorité judiciaire se sont pratiquement mises d'accord, sur une interprétation, et que les difficultés *semblent* pour l'instant écartées et la solution rendue plus claire ?

Cette solution n'est pas admissible.

La pratique en effet ne peut qu'en souffrir.

Il résulte de la situation actuelle une incertitude telle que le propriétaire désireux de lotir ne peut pas savoir, avant même que de mettre sur pied un projet quelconque, s'il lui est loisible d'entreprendre des opérations de morcellement en toute liberté, ou s'il lui faudra se soumettre aux obligations légales. S'il est nécessaire, pour qu'il acquière une certitude, qu'il mette en mouvement la machine judiciaire après l'administrative, quelle complication ! quelles lenteurs certaines ! Complication et lenteurs qui sembleront suffisantes à beaucoup de petits lotisseurs éventuels pour les faire reculer. Ce n'est certes pas un encouragement au développement des transactions si nécessaires à une bonne situation économique.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous ne nous attacherons pas davantage à rechercher si les solutions actuelles de l'Administration et celles de la Jurisprudence sont ou non plus équitables que les précédentes, si elles s'harmonisent mieux que ces dernières avec les intentions présumées des auteurs de la loi.

Nous constatons seulement que le régime actuel d'incertitude est inadmissible et qu'il faudrait y mettre fin. Par quel moyen ? C'est ce que nous essaierons d'exposer.

Préalablement il importe d'examiner le mécanisme de la réglementation en vigueur.

CHAPITRE III

ÉCONOMIE DE LA LOI DE 1919-1924

SECTION I

FORMALITÉS ADMINISTRATIVES

En vertu de la loi de 1924 les lotisseurs sont soumis « préalablement à toute mise en vente, à toute location et à toute publicité » (article 11 de la loi) à un certain nombre de formalités que nous allons énumérer. Ces formalités sont indiquées avec précision dans la loi de 1924, tandis que l'article 8 de la loi de 1919 avait réglé la question d'une manière plus superficielle. Le paragraphe premier de ce dernier article portait en effet : « Les associations, sociétés ou particuliers qui entreprennent la création ou le développement de groupes d'habitations sont tenus de déposer à la mairie un plan d'aménagement comprenant le raccordement avec les voies publiques et s'il y a lieu avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune ».

Ce texte entretenait la confusion déjà condamnée entre les groupes d'habitations et les lotissements. Et, comme sa rédaction ne mentionnait pas ces derniers, certains entrepreneurs avaient essayé de prétendre qu'ils échappaient par suite aux prescriptions que nous allons étudier.

De plus le mot « plan » était insuffisamment précis, et, au lieu de l'entendre au sens d'une convenance et d'un accord entre le lotissement prévu et la voirie déjà existante dans la commune, les lotisseurs déposaient parfois un simple dessin graphique de leur projet. Cette tricherie était même rendue superflue par l'absence de sanctions contre les entrepreneurs qui ne se pliaient pas à cette formalité.

La loi de 1924 remédie à ces inconvénients. Le § 1^{er} de son article 11 énumère les pièces constitutives du « projet » que les lotisseurs sont tenus de présenter à l'examen des autorités administratives en vue d'obtenir leur approbation.

Ces pièces sont les suivantes :

1^o Un plan d'aménagement comprenant le raccordement avec les voies publiques, et, s'il y a lieu, avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune ;

2^o Un programme indiquant les conditions dans lesquelles le groupe d'habitations ou le lotissement sera établi (voies, distribution d'eau potable, évacuation des eaux et matières usées, éclairage, etc.) ;

3^o Un cahier des charges des ventes ou locations stipulant les servitudes hygiéniques, archéologiques ou esthétiques du groupe ou du lotissement.

L'ensemble des pièces constitue le « dossier », on le voit très complet, dont, notons le bien, il n'existe aucun modèle officiel ; les documents énumérés ci-dessus peuvent être établis à sa guise par le lotisseur.

Cependant la préfecture de Seine-et-Oise a précisé dans une notice les conditions plus détaillées qu'elle désirait voir remplir concernant le plan de situation du lotissement, le plan d'ensemble, les échelles, le profil des rues, le dessin des ouvrages d'art, etc. D'une façon

générale, l'Administration s'est partout en France inspirée de ces instructions.

Nous allons donc examiner successivement : la constitution de son projet par le lotisseur, son instruction par les autorités administratives compétentes, enfin les dispositions que la loi a prévues, pour assurer au public la possibilité d'en prendre connaissance après approbation.

*
* *
*

1^{er} STADE

Constitution du dossier

Le plan. — Le plan doit répondre à trois conditions :

1. Le lotisseur doit faire concorder son projet de lotissement avec le plan d'aménagement, d'extension et d'embellissement de la commune, si ce dernier existe. D'ailleurs cette obligation n'est impérieuse que sur le territoire des communes soumises par l'article 7 de la loi de 1919-1924 à l'obligation de faire établir un plan d'aménagement et lorsque ce plan a été déclaré d'utilité publique conformément aux dispositions dudit article ;

2. Le plan du lotissement doit prévoir le raccordement avec les voies publiques existantes ou projetées par le plan d'aménagement et d'extension communal ;

3. Il comprendra enfin « s'il y a lieu » le raccordement avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune. Les mots « s'il y a lieu » ont alimenté une grosse controverse qui a été close par une réponse du Ministre du Travail consulté à ce sujet ¹.

Le Tribunal de simple police de Limoges a adopté la thèse administrative dans une décision en date du 23 décembre 1926 ². L'expression « s'il y a lieu » signi-

1. *J.O.*, 17 février 1925, Question n° 2164.

2. *D.H.*, 1927, p. 249.

fié non pas que le raccordement est en quelque sorte facultatif, laissé à l'appréciation de l'Administration, et que, dans certains cas, il peut ne pas être imposé, mais au contraire que ce raccordement sera obligatoirement fait s'il existe des réseaux d'égouts ou de distribution d'eau potable dans la commune.

Au cas d'inexistence de ces réseaux, il serait suffisant pour satisfaire aux exigences de la loi de pourvoir chaque parcelle lotie d'eau et de moyens d'évacuer les matières usées par l'établissement de puits, puisards et fosses septiques, dans les conditions prévues par le règlement sanitaire en usage dans la commune et appliqué conformément à la loi du 15 février 1902.

Le programme. — Cette pièce doit indiquer les conditions dans lesquelles le lotissement sera établi, c'est-à-dire les conditions, tant générales que particulières à chaque parcelle, de son aménagement.

C'est ainsi que les différentes parcelles du lotissement devront avoir des voies d'accès suffisantes, que la circulation devra être assurée par des voies publiques ou des voies nouvelles en bon état.

Pour l'alimentation en eau potable, il ne suffit pas d'une fontaine située à proximité des maisons ; au cas où la commune ne possède pas de canalisations, un puits devra être installé dans *chaque* parcelle du morcellement.

Nous avons vu également que l'évacuation des eaux et matières usées devra être assurée dans les conditions prévues par les règlements sanitaires types établis par le Conseil Supérieur d'hygiène (Cf. réponse précitée du Ministre du Travail, *J.O.*, 17 février 1925).

Le cahier des charges. — Ce document contient toutes les conditions imposées aux acquéreurs par le lotisseur, particulièrement en ce qui concerne « les

servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques du groupe ou du lotissement » (article 11).

Le cahier des charges devra donc obligatoirement comporter des clauses concernant l'hygiène et la salubrité et conformes aux prescriptions de la loi que nous avons examinées à propos du programme (eau, matières usées, etc.).

Par contre, les clauses concernant l'esthétique seront, on le conçoit, relativement rares, et bien davantage encore celles ayant trait à des vestiges du passé intéressants à conserver.

Le lotisseur peut, d'une façon générale, insérer dans ce document toutes clauses qu'il lui plaira, à condition, toutefois, qu'elles ne soient pas contraires à l'ordre public ou aux lois et règlements en vigueur.

Parmi celles qu'il lui est loisible d'imposer, citons celles qui sont relatives :

Au genre de construction. — Le lotisseur peut exiger que les maisons construites par les acquéreurs soient exclusivement destinées à l'habitation dite « bourgeoise ». Les usines, les banques, les hôtels, les restaurants peuvent être interdits par le lotisseur. Les Tribunaux de Paris ont jugé en diverses occasions que cliniques d'accouchement, garages ou maisons de rapport contrevenaient aux clauses du cahier des charges qui imposait la servitude d'habitation bourgeoise¹.

Au mode de construction. — Le lotisseur peut prohiber l'emploi de certains matériaux de construction, exiger que l'architecture soit conforme au type local ou bien constitue un ensemble esthétique avec les maisons voisines, etc.

A la clôture. — Le genre, le mode, la hauteur des

1. Voir notamment, Trib. civ. Seine, 18 juillet 1921, confirmé par Paris, 27 mars 1924, D.H., 1924, p. 398.

clôtures peuvent être spécifiés par le cahier des charges ainsi que les plantations ou l'obligation de constituer autour des maisons des jardins d'agrément.

Au remboursement des frais d'aménagement. — La question s'est posée de savoir si le lotisseur peut stipuler le remboursement des frais d'aménagement. Nous le discuterons plus loin lorsque nous examinerons l'obligation pour le lotisseur d'exécuter des travaux préalablement à toute mise en vente ou location ¹.

Voici le dossier constitué. Examinons maintenant les conditions de son dépôt et de son examen par l'autorité administrative.



2^e STADE

Procédure d'instruction, d'approbation et modifications susceptibles d'être imposées au projet

I. Dépôt du projet.

Lieu du dépôt. — Le dossier doit être déposé à la mairie de la commune sur le territoire de laquelle est situé le lotissement. Bien entendu, si le terrain à lotir s'étend sur le territoire de plusieurs communes, le projet doit être déposé à la mairie de chacune d'elles.

Moment du dépôt. — Le dépôt doit être effectué « préalablement à toute mise en vente ou en location et à toute publicité » (article 11 de la loi).

Forme du dépôt. — Enfin le projet doit être déposé en double exemplaire ; le lotisseur a même avantage à fournir à l'Administration un troisième exemplaire qui lui sera retourné à la fin de la procédure et portera les mentions d'approbation.

1. Voir p. 80.

II. *Instruction du projet.*

Cette instruction est réglementée par l'article 11 de la loi de 1924.

Examen par le maire. — Le dossier, déposé à la mairie, est en premier lieu examiné par le maire qui le soumet d'ordinaire aux services locaux compétents (services des Ponts-et-Chaussées, agent voyer communal, architecte municipal). Le maire doit prendre connaissance du projet et le transmettre au Bureau d'hygiène ou, à son défaut, à la Commission sanitaire de la circonscription dans les vingt jours qui suivent son dépôt à la mairie. Dans le cas où le maire ne respecterait pas ce délai (article 11, § 2), le lotisseur peut le mettre en demeure de se conformer à la loi par simple lettre recommandée avec accusé de réception. Le lotisseur peut également adresser une requête au préfet pour lui demander d'user des pouvoirs que lui confère l'article 85 de la loi du 5 avril 1884 et de faire procéder lui-même à la transmission du dossier. Il est bon de noter toutefois qu'en dehors de ces deux moyens d'action mis à la disposition du lotisseur, la loi de 1924 ne prévoit aucune sanction particulière pour obliger le maire à observer le délai de vingt jours.

Examen du Bureau d'hygiène ou de la Commission sanitaire. — Le Bureau d'hygiène, qui existe dans les villes de plus de 20.000 habitants et dans les villes d'eau de plus de 2.000 habitants, saisi du dossier, procède à son examen. Dans les localités où il n'existe point de Bureau d'hygiène, le dossier sera communiqué à la Commission sanitaire de la circonscription.

Ces organismes se contentent de formuler un avis sur le projet. Aucun délai, selon la loi, n'est imposé à ces deux assemblées pour statuer. Le lotisseur ne peut donc s'en remettre qu'à leur diligence.

Examen du conseil municipal. — Le dossier est retourné à la mairie et le conseil municipal est appelé à l'examiner. Le maire peut même à cet effet le convoquer en assemblée extraordinaire en dehors des sessions normales. Au cas de négligence du maire, le lotisseur peut intervenir auprès du préfet afin qu'il prescrive la convocation du conseil en vertu des pouvoirs qu'il tient de la loi du 5 avril 1884. Le rôle du conseil municipal est purement consultatif. Cependant son avis est pris en considération par le préfet.

Enquête. — Une enquête a lieu ensuite « dans les formes prescrites par la Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 20 août 1825. Cette enquête est effectuée par un commissaire-enquêteur choisi par le maire et agréé par le Ministre. Dans le cas où le maire ne prescrirait pas l'enquête, le lotisseur a faculté de le mettre en demeure (une lettre recommandée suffit encore). Si la mise en demeure, dûment constatée est inefficace, à l'expiration du délai d'un mois, le préfet « peut » prescrire l'enquête (article 11, § 3). Encore faut-il que la mise en demeure ait été régulièrement effectuée, sinon le préfet commettrait un excès de pouvoir.

Examen de la Commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages.

— Le projet est ensuite soumis, aux termes du § 4 de l'article 11, à la Commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages prévue par l'article 4 de la loi. Son rôle est simplement consultatif. Bien que la loi ne lui impartisse pas de délai pour émettre son avis, il faut admettre qu'elle doit statuer avant l'expiration du délai d'un mois puisque, comme nous allons le voir, la décision du préfet qui clôt la procédure doit être prise dans ce délai.

Décision du préfet. — Cette décision « doit intervenir

dans le mois qui suivra l'enquête ; à défaut de décision dans ce délai, le projet est réputé approuvé » prescrit le § 5 de l'article 11.

Le préfet peut donc approuver formellement le projet dans le délai d'un mois, et s'il ne le fait pas, l'absence de décision de sa part emportera approbation tacite qui comporte les mêmes effets.

Le préfet peut encore rejeter le projet : nous verrons plus loin dans quels cas les lotissements sont interdits.

L'approbation du préfet peut enfin être conditionnelle et prescrire la modification de certaines données du projet.

Nous devons donc examiner à quelles conditions doit satisfaire le projet pour être approuvé par l'Administration.

III. *Modalités de la décision administrative.*

Notons bien que seuls le maire ou le préfet ont autorité pour rejeter ou approuver le projet, ou pour exiger qu'il soit modifié. Les autres autorités auxquelles le dossier a été communiqué n'ont que voix consultative.

Le maire et le préfet ont le pouvoir :

1. d'interdire le lotissement projeté ;
2. d'imposer des modifications au projet ;
3. d'exiger la réserve « d'espaces libres et d'emplacements destinés à des édifices et services publics » (§ 6, article 11 de la loi).

Interdiction du lotissement. — L'interdiction du lotissement est prévue dans le § 8 de l'article 11 de la loi qui dispose que : « le maire ou à son défaut le préfet, après avis de la Commission départementale, pourra interdire le lotissement si le terrain est impropre à l'habitation, si le lotissement porte atteinte à une réserve boisée, à un site, s'il est dans une zone réservée à une destination autre que l'habitation ».

Aucune formalité n'est imposée au maire ou au préfet avant de prendre l'arrêté d'interdiction. Une seule réserve toutefois : la consultation préalable de la Commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages. Cette assemblée doit être appelée à formuler un avis auquel ni le maire ni le préfet ne sont d'ailleurs tenus de se conformer, car si le terrain loti entre dans l'une des trois catégories visées par le § 8 de l'article 11, le lotissement doit être interdit pour des motifs d'intérêt public.

L'impropriété du sol à l'habitation est une question de fait qui doit être appréciée par l'Administration. Celle-ci pourra refuser tous projets de lotissements situés sur des terrains insalubres, par exemple, dans une région marécageuse dans laquelle la présence de couches d'argile à faible profondeur rend l'écoulement difficile. Le lotissement sera également interdit si le sol ne présente pas toutes les garanties désirables de sécurité, par exemple lorsque le lotissement se trouverait voisin d'une rivière sujette à des inondations régulières (bien entendu une crue exceptionnelle comme celle de la Seine en 1910 ne saurait justifier l'interdiction). Certains terrains qui, dans leur état actuel, sont impropres à l'habitation, tels que ceux constitués par un sol de remblai ou dont l'emplacement est celui d'une ancienne carrière, peuvent cependant recevoir des lotissements à condition que le lotisseur effectue les travaux que nécessite la situation.

Le lotissement peut encore être interdit s'il porte « *atteinte à une réserve boisée ou à un site* ». Etant donné que la loi ne précise pas, le maire ou le préfet possèdent une entière liberté d'appréciation. Néanmoins l'interdiction doit être obligatoirement prononcée lorsque la réalisation du lotissement porterait atteinte à une réserve

boisée prévue dans le plan d'aménagement et d'extension de la commune, ou à un site régulièrement classé conformément à la loi du 2 mai 1930.

Enfin il semble que l'interdiction de lotir dans une « zone réservée à une destination autre que l'habitation » vise les zones réservées comme places, jardins ou terrains de jeux, d'après le plan d'aménagement de la commune, ou destinées à recevoir des établissements industriels de première classe qui, selon la loi du 19 décembre 1917, « doivent être éloignés des habitations », ou encore à constituer des polygones d'isolement autour des dépôts d'explosifs etc.

Modifications apportées au projet. — Des modifications peuvent être demandées par l'Administration. Il va de soi que le projet devra être modifié s'il ne répond pas aux conditions que nous avons énumérées plus haut : concordance avec le plan d'aménagement de la commune, raccordement avec les voies publiques, raccordement avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune.

Divers jugements et arrêts¹ ont établi que le préfet peut, sans commettre un excès de pouvoir, prescrire des travaux non proposés par le lotisseur ou même, de son propre chef, remanier le projet et le revêtir, ainsi modifié, de son approbation.

Toutefois, le contrôle de l'Administration ne saurait s'exercer sur les clauses modifiables à la seule volonté du lotisseur. En effet, d'après l'article 11, le lotisseur est simplement tenu de mentionner, dans le cahier des charges, les « servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques ». Il a donc toute latitude de stipuler qu'il

1. Trib. corr. Versailles, 15 octobre 1926, D.H., 1927, p. 270 ; Cass. Req., 2 avril 1927, D.P., 1928, 1, 37 ; Cass., 19 mai 1928, *Gaz. Pal.*, 1928, 2, 214 ; Conseil d'Etat, 7 mars 1930, D.H., p. 233.

se réserve le droit de modifier certaines clauses. Ainsi l'Administration n'a pas à juger même des clauses pouvant porter préjudice aux acquéreurs¹. Pas davantage il ne saurait exiger la mention, dans le cahier des charges, du prix de vente ou de location².

Réserve d'espaces libres. — Aux termes du § 6 de l'article 11 de la loi, « le maire, ou à son défaut le préfet, pourra exiger la réserve d'espaces libres (places, terrains de jeux, etc.) et d'emplacements destinés à des édifices et services publics ».

Ainsi le lotisseur pourra donc être contraint de faire abandon, au profit de la commune, d'une partie de son terrain qui recevra comme affectation, soit celle d'espaces libres tels que places ou terrains de jeux, soit celle d'emplacements destinés à des édifices ou services publics.

L'intérêt de la distinction consiste en ce que seuls ces derniers donneront toujours lieu à indemnité au profit du lotisseur. Pour les autres, le § 7 de l'article 11 prévoit qu'ils donneront également lieu à indemnité « lorsque leur ensemble représentera une surface supérieure à celle qui résulterait de l'application des règlements et du projet d'aménagement et d'extension de la commune. Cette surface ne pourra être inférieure au quart de la surface totale du lotissement ».

L'application de la loi a révélé sur ce point des difficultés que le texte, en apparence très précis, ne laissait pas prévoir. Nous reprendrons la question de cette cession du quart de la surface du lotissement au double point de vue de la légitimité et de l'opportunité de l'obligation.

Il convient toutefois d'examiner ici le cas où le maire

1. Réponse Minist. à M. Voilin, député (Question n° 6583, *J.O.*, 18 novembre 1926).

2. Réponse Minist. à M. Marquet, député (Question n° 2119, *J.O.*, 17 février 1925).

et le préfet seraient en désaccord sur l'étendue des surfaces à réserver. Dans ce cas, que la surface exigée par le maire paraisse au préfet insuffisante ou exagérée, ce dernier a un moyen indirect de contrainte en faisant savoir au maire qu'il refusera d'approuver le projet.

La décision préfectorale met un terme à la procédure d'instruction du projet déposé par le lotisseur.

Désormais, nanti de l'approbation administrative, ce projet va pouvoir entrer dans la phase de réalisation. Mais en même temps qu'il commence ses travaux, le lotisseur est admis à faire connaître au public qu'il entreprend le morcellement d'un terrain. Nous allons examiner maintenant les conditions dans lesquelles doit s'effectuer cette publicité.



3^e STADE

Publicité du projet approuvé

Avant l'entrée en application de la loi de 1924, le lotisseur était libre d'organiser à sa guise la publicité relative à son entreprise ; il y procédait au moment qu'il choisissait, et dans les formes qui lui plaisaient. Rien ne l'empêchait, sous l'empire de la loi de 1919, de promettre merveille aux clients et de leur fournir des renseignements fallacieux.

La loi de 1924 vient apporter des restrictions à l'exercice de cette trop grande liberté. Son article 13 impose certaines obligations à l'Administration d'une part, au lotisseur d'autre part.

La mairie de la situation du groupe ou du lotissement, aux termes du § 1^{er} de l'article 13, *doit* mettre à la disposition du public le projet complet dûment approuvé afin qu'il soit exactement renseigné sur les détails de

l'opération. La loi dispose encore que « les conditions du cahier des charges du groupe ou du lotissement *pourront* être affichées par le maire sur l'étendue de la commune et sur les lieux du lotissement ». Cette deuxième mesure est facultative, mais les municipalités auront tout avantage à la prendre.

Le lotisseur, de son côté, devra mentionner dans les affiches, annonces, tracts et tous les moyens de publicité, le dépôt du projet à la mairie ainsi que la date de la décision approbative (article 13). Les acquéreurs éventuels sont ainsi prévenus de la possibilité qui leur est offerte de consulter les détails du projet à la mairie ; d'autre part la nécessité de la mention de la décision approbative empêche le lotisseur d'entreprendre sa publicité avant que cette décision ne soit intervenue.

Le lotisseur enfin ne doit insérer dans sa publicité aucune indication mensongère « susceptible d'induire les acquéreurs en erreur » (article 13).

SECTION II

L'AMÉNAGEMENT DU LOTISSEMENT OBLIGATIONS DU LOTISSEUR

Les formalités administratives une fois accomplies, le lotisseur peut entreprendre la réalisation du lotissement.

Principe. — L'article 12 de la loi de 1924 lui impose l'obligation d'exécuter certains travaux préalablement à toute vente ou location des terrains, à toute édification de constructions. Ces travaux, concernant l'aménagement, la viabilité et l'assainissement des terrains, sont ceux qui ont été prévus au projet et qui sont destinés à rendre le lotissement parfaitement habitable et pourvu de toutes les commodités modernes.

L'obligation d'une mise en état préalable du lotissement est une excellente disposition prise par le législateur dans l'intention d'éviter le retour des lotissements défectueux dont le spectacle navrant a désolé pendant trop longtemps les banlieues de nos grandes villes.

Déroptions. — Toutefois cette exécution préalable peut, sous certaine garantie, ne pas être exigée. L'article 12 donne au préfet la faculté d'autoriser les ventes, locations et édifications avant la réalisation des travaux, ou bien, le cas échéant, d'autoriser leur exécution par section. Le lotisseur, en effet, aurait pu parfois être découragé par la perspective de travaux importants à accomplir avant que la vente ou la location des terrains ne lui ait encore procuré les moindres bénéfices. Cette restriction est donc très heureuse. Mais dans tous les cas, la dérogation au principe, formel depuis 1924, est subordonnée à la « garantie certaine » de l'exécution des travaux.

Il convient de préciser tout d'abord que la garantie doit être exigée du « lotisseur » qu'il soit ou non propriétaire du terrain, puisque c'est à lui qu'incombe la charge de l'exécution des travaux¹. (Souvent en effet le lotisseur est un entrepreneur qui a passé avec le propriétaire du terrain un bail avec promesse de vente).

Mais de quoi va se composer cette garantie ?

Le préfet peut évidemment se contenter d'une simple *garantie morale* au cas où l'honorabilité et la solvabilité du lotisseur sont bien connues. Ne serait-il pas possible encore de réclamer une *caution réelle* ? Certains auteurs ont préconisé cette solution. On peut toutefois objecter que le dépôt d'une somme d'argent dans une caisse

1. Réponse Minist. Just. à M. Mazurier, sénateur, *J.O.*, 11 décembre 1925, Question n° 6961 ; et Réponse Minist. Int. à M. Régis, député, *J.O.*, 27 nov. 1926, Question n° 7434.

publique privera le lotisseur de fonds dont il a précisément besoin pour exécuter les travaux en question. Ne vaudrait-il pas mieux *affecter le prix de vente des terrains* à l'exécution des travaux ? Les acquéreurs étant constitués en syndicat, le syndic serait le séquestre désigné pour encaisser les fonds dus au lotisseur et se substituerait à ce dernier pour l'exécution des travaux. Certains commentateurs objectent que l'Administration n'a peut-être pas le droit d'user d'un pareil moyen de contrainte. D'autre part, bien que cette solution paraisse rationnelle et fort séduisante, il semble qu'elle soit à rejeter puisque, dans ce cas, le syndicat substituerait sa garantie à celle du lotisseur, la seule qui puisse être acceptée selon les réponses ministérielles précitées.

De toute manière, il semble que l'Administration puisse exiger deux garanties : d'abord elle pourra demander que le lotisseur lui donne *connaissance des marchés* qu'il a passés avec divers entrepreneurs pour l'exécution des travaux ; ensuite elle pourra imposer *un délai* dans lequel les travaux devront être achevés, faute de quoi l'autorisation tomberait d'elle-même.

Signalons en terminant que le préfet est entièrement libre d'accorder ou non l'autorisation de ne pas exécuter les travaux préalablement à toute vente ou location, ainsi qu'il résulte de la rédaction du § 1^{er} de l'article 12 ; sa décision, par conséquent, n'est susceptible d'aucun recours.

Frais des travaux d'aménagement. — Il faut se garder ici de la confusion commise par certains auteurs qui déduisent de ce que l'article 12 met l'exécution des travaux à la charge du lotisseur, que ce dernier est également seul tenu d'en supporter les frais¹.

1. Polti, *op. cit.*, p. 153.

Une distinction s'impose entre l'obligation d'exécuter les travaux et l'obligation de les payer.

La loi de 1924 traite de la première seulement qui incombe, comme nous l'avons vu au lotisseur, seul responsable. La jurisprudence est fixée en ce sens ainsi que l'Administration ¹.

Il en est tout différemment pour ce qui concerne la deuxième obligation que la loi passe sous silence. Une note de la Circulaire Interministérielle du 29 novembre 1924 déjà citée et divers jugements ont établi nettement que le cahier des charges peut stipuler que les frais d'aménagement resteront à la charge des acquéreurs et que ceux-ci devront en rembourser le montant, en totalité ou en partie, au lotisseur ². Il faut d'ailleurs noter que le lotisseur ne serait pas recevable à demander le remboursement de ces frais en l'absence de clause expresse de sa part ³. En outre le Conseil d'Etat dégage très nettement la distinction à faire sur ce point dans un arrêt du 24 juillet 1930 aux termes duquel « la circonstance que le lotisseur aurait inséré, dans le cahier des charges des ventes, une clause mettant à la charge des acquéreurs des lots les frais des travaux d'aménagement, de viabilité, et d'assainissement, ne pouvait faire obstacle à ce que le préfet subordonne son approbation à l'engagement qu'il procèdera lui-même à l'exécution du marché » ⁴.

Cet arrêt montre avec évidence que, si l'exécution des travaux est une obligation du lotisseur, rien ne saurait faire obstacle à ce que les acquéreurs en supportassent les frais.

1. Trib. civ. Seine, 15 juillet 1929, D.P., 29, 2, 151 et réponses minist. précitées.

2. Trib. civ. Melun, 15 avril 1926 ; Trib. civ. Corbeil, 17 mars 1926 ; Toulouse, 14 janvier 1927 ; Trib. civ. de la Gironde, 12 nov. 1928 (D.P., 29, 2, 151).

3. Bordeaux, 30 mai 1929 (D.P., 29, 2, 151).

4. *Recueil*, 1930, p. 789.

Remarquons, du reste, que s'il n'avait pas cette faculté de se décharger régulièrement de ses dépenses, qu'est-ce qui empêcherait le lotisseur de majorer son prix de vente, et de récupérer ainsi, par une voie détournée ce qu'on lui refuserait de recouvrer ouvertement?

Obtention d'un certificat du maire. — Nous sommes parvenus au moment où le terrain qui fait l'objet du lotissement ou du groupe d'habitations est en état de recevoir des constructions ; ou, du moins, si le lotisseur a été dispensé d'effectuer au préalable les travaux d'aménagement, au moment où il peut commencer ses opérations de vente ou de location.

Mais avant d'y procéder, le lotisseur est astreint par l'article 14 à une dernière formalité que la loi prévoit judicieusement pour empêcher l'édification prématurée de constructions sur un terrain qui ne répondrait pas aux conditions générales qu'elle exige.

Le § 1^{er} de l'article 14, dont l'interprétation a soulevé quelques difficultés, porte : « En vue de tout acte de vente d'immeuble ou de location du sol relatif à la création d'un lotissement ou d'un groupe d'habitations, il sera délivré par le maire, sur papier libre, sans frais, en double exemplaire, à la requête et sous la responsabilité du vendeur ou du bailleur, un certificat mentionnant l'accomplissement des formalités prévues aux articles 11, 12 et 13 ci-dessus ». La rédaction défectueuse de cette disposition pourrait porter à croire que l'acte envisagé est celui par lequel un lotisseur se rendrait acquéreur de terrains en vue d'y *créer* un groupe d'habitations ou un lotissement. Cette interprétation est certainement erronée. Le texte, sans aucun doute, ne vise que les actes de vente ou de location passés entre le lotisseur et des tiers lotis.

Doit-il s'appliquer également aux actes de vente ou de

location qui pourraient être effectués ultérieurement par des acquéreurs de lots ? La réponse négative s'impose ; le certificat atteste de façon définitive que celui à la charge duquel la loi a prescrit certaines obligations, s'en est acquitté. Il s'agit donc du lotisseur et non de ses ayants cause.

Remarquons encore que par l'expression, bien imprécise, de « vente d'immeuble ou location du sol », le législateur n'entend pas, comme on l'a prétendu, dispenser du certificat préalable les locations d'immeubles bâtis, et d'autre part, les ventes de sol nu. Il faut estimer, au contraire, que *tous* les actes de vente ou de location de terrains bâtis ou non bâtis sont soumis à l'obtention préalable du certificat.

Par conséquent c'est au *lotisseur* qu'il appartient, en toute occurrence et préalablement à la passation de *tout acte* avec un tiers, de demander au maire la délivrance du certificat prescrit par la loi. Cette pièce doit « mentionner l'accomplissement des formalités prévues aux articles 11, 12 et 13 ». Nous avons examiné ces formalités. Le maire, sans être tenu de les détailler, peut se contenter de délivrer une attestation pour l'ensemble.

Dans le cas où le maire refuserait indûment le certificat, le lotisseur a la ressource de porter un recours hiérarchique devant le préfet, ou d'introduire en Conseil d'Etat un recours pour excès de pouvoir.

Bien entendu, le maire ne saurait refuser la pièce demandée au cas où le lotisseur a été dispensé par le préfet de l'exécution préalable des travaux prescrits par l'article 12 de la loi.

Ajoutons (article 14, § 1^{er} *in fine*) que le certificat du maire devra être mentionné dans l'acte de vente : sa reproduction intégrale n'est pas nécessaire. Un exemplaire du certificat demeurera annexé à l'acte, un autre sera remis à l'acquéreur ou locataire,

SECTION III

L'ÉDIFICATION DES CONSTRUCTIONS
OBLIGATIONS DES ACQUÉREURS

Voici venu, maintenant, le moment de construire. A quelles obligations est soumis l'acquéreur, ou loti, désireux de faire édifier une maison d'habitation ?

Aux termes du § 2 de l'article 12 de la loi de 1924 « aucune construction ne pourra être édiflée dans un groupe d'habitations ou un lotissement sans la délivrance par le maire de l'alignement conforme au plan approuvé et d'un permis de construire dans les conditions prévues par l'article 11 de la loi du 15 février 1902 ».

En quoi consistent ces deux pièces administratives ?

Alignement. — L'alignement en question n'est autre que celui exigé en règle générale par l'article 136 § 14 de la loi du 5 avril 1884.

Cependant la loi de 1924 comporte sur ce point une particularité. Elle étend la nécessité de l'alignement à *tous immeubles* situés dans des lotissements, aussi bien à ceux situés en bordure de voies publiques qu'à ceux riverains de voies privées ou même de voies simplement projetées, puisque le lotisseur a pu être dispensé de l'exécution préalable de l'aménagement des terrains. Il faut voir dans cette disposition le désaveu d'une jurisprudence constante du Conseil d'Etat qui, toujours respectueux des droits de la propriété privée, appliquait restrictivement, en la matière, la loi de 1884 et par suite n'estimait l'alignement nécessaire que pour les immeubles *situés en bordure de voies publiques existantes*.

D'ailleurs, l'article 7 de la loi de 1924 dispose : « les infractions aux dispositions de l'article 2 de la loi du 14 mars 1919, et de l'article 10 nouveau créé par l'arti-

cle 6 de la présente loi, seront poursuivies, déférées aux tribunaux judiciaires et réprimées conformément aux lois et règlements applicables aux contraventions d'alignement ».

Normalement les juridictions compétentes sont : le Conseil de préfecture en matière de grande voirie et le Tribunal de simple police en matière de petite voirie. Mais la loi étant formelle, il en résulte que le Tribunal correctionnel sera substitué, ici, au Conseil de préfecture.

Les sanctions susceptibles d'être prononcées sont : une amende de 16 à 300 francs pour les infractions de grande voirie et de 1 à 5 francs pour celles de petite voirie, la récidive dans ce dernier cas entraînant une peine de 3 jours d'emprisonnement au plus. En outre le contrevenant peut s'entendre condamner à la démolition des travaux.

Permis de construire. — L'article 11 de la loi du 15 février 1902, relative à la protection de la santé publique subordonne l'édification de maisons d'habitations à l'obtention préalable d'un permis de bâtir délivré par le maire qui est ainsi appelé à constater la conformité du projet de construction avec les conditions de salubrité imposées par le règlement sanitaire.

Cette obligation n'est exigible, aux termes de la loi de 1902, que dans les agglomérations de 20.000 habitants et au-dessus. La loi de 1924, dans son article 1^{er}, § 7, a étendu l'application des dispositions de la loi de 1902 concernant le permis de bâtir à tous les groupes d'habitations et lotissements quel que soit le chiffre de la population de la ville où ils sont entrepris. De sorte que les sanctions sévères de la loi de 1902 pourront être appliquées ; les infractions entraîneront ainsi la condamnation à une amende de 16 à 500 francs et l'interdiction d'habiter jusqu'au moment où sera accordé le permis de construire.

Après avoir exposé les diverses obligations que la loi de 1919-1924 met à la charge des différentes personnes intéressées à la réalisation d'un groupe d'habitations ou d'un lotissement, il nous reste à passer en revue les sanctions qu'elle édicte pour assurer le respect de ses prescriptions.

SECTION IV

LES SANCTIONS

La loi primitive du 14 mars 1919 ne prévoyait pas de sanctions, et nous avons déjà dit que cette lacune fut une des principales causes de son échec.

Lors de la révision de 1924, le législateur s'est gardé de commettre la même erreur ; nous allons voir que les infractions aux prescriptions de la loi ont été traitées avec sévérité.

Les articles 13, 14, 15 et 16 nouveaux établissent des sanctions que l'on peut classer en trois catégories :

1. Sanctions civiles.

L'annulation des actes passés en violation de la loi pourra être prononcée.

2. Sanctions administratives.

Dans certains cas déterminés, l'Administration pourra procéder à *l'expropriation du lotissement*.

3. Sanctions pénales.

Ces sanctions répriment :

D'une part tous actes de publicité illicite ;

D'autre part le fait d'avoir exécuté les travaux d'aménagement en violation des prescriptions de la loi.

Enfin des sanctions diverses sont prévues contre les constructeurs qui ne se sont pas conformés aux règles concernant l'alignement et le permis de construire ; nous n'y reviendrons pas, les ayant déjà signalées.

I. Nullité des ventes ou locations. — Le § 2 de l'article 14 prescrit : « Du fait de l'inobservation des dispositions de la présente loi relatives aux groupes d'habitations et aux lotissements, la *nullité* de l'acte pourra être poursuivie à la requête de l'acquéreur ou locataire, ou, à son défaut, de la commune ou du département, aux frais et dommages du vendeur ou bailleur, et ce sans préjudice des réparations civiles s'il y a lieu ».

Cette formule large qui englobe toutes les formalités imposées par la loi de 1924, ne permet pas de donner à cette disposition une interprétation restrictive, contrairement à l'opinion de certains auteurs. En conséquence, toute inobservation de la loi est susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte. D'autre part cette annulation *devra* être prononcée par le juge obligatoirement toutes les fois que la violation de la loi aura été constatée.

L'action en nullité appartient « à l'acquéreur ou locataire » ainsi qu'à « la commune ou au département ». Elle ne saurait donc en aucun cas être intentée par le vendeur.

Le droit d'agir conféré à la commune et au département constitue une dérogation manifeste au principe fondamental de notre droit que l'on exprime dans l'adage bien connu *res inter alios acta, etc.*, d'autant plus qu'il peut avoir pour résultat de faire prononcer la nullité à la requête d'un tiers étranger au contrat contre le gré des contractants. L'intérêt public imposait la proclamation de ce droit. La collectivité n'est pas une étrangère en ce qui concerne les applications des règles de l'urbanisme et elle peut avoir aussi à prendre la défense des mal lotis car la pratique a montré que bien rares sont ceux d'entre eux, même mécontents de leur sort, qui se décident à agir en nullité contre leur lotisseur.

L'action en nullité sera introduite devant le Tribunal

civil « aux frais et dommages du vendeur ou bailleur » qui pourra, de plus, s'entendre condamner s'il y a lieu à verser une indemnité au demandeur.

II. Expropriation du lotissement. — Cette mesure rigoureuse est prévue dans deux cas déterminés par l'article 15 de la loi de 1924.

Premier cas. — Les terrains sont mis en vente « sans que le projet d'aménagement ait été préalablement soumis à l'instruction et à l'approbation prévues à l'article 11 ».

Cette disposition dont la rédaction est défectueuse, doit s'entendre dans le sens de vente ou de mise en vente de parcelles avant l'approbation du projet présenté aux fins d'instruction. Il ne suffirait pas en effet au lotisseur, pour échapper à la sanction de l'article 15, d'avoir simplement « soumis », c'est-à-dire déposé son projet en vue de l'approbation. L'acte administratif d'approbation doit être intervenu.

Deuxième cas. — Le lotisseur a obtenu l'approbation de son projet, mais il procède à la vente des terrains avant d'avoir exécuté les « travaux prescrits pour l'assainissement et la viabilité ».

Nous savons que le lotisseur peut obtenir l'autorisation préfectorale de vendre des parcelles avant la réalisation des travaux d'aménagement, mais *sous la garantie certaine de leur exécution*. L'expropriation pourra donc être requise contre lui s'il enfreint ses engagements.

A plus forte raison sera-t-elle encourue par le lotisseur qui vendrait ses terrains sans dispense d'effectuer préalablement les travaux.

Dans ces deux cas, limitativement énumérés par l'article 15, défaut d'approbation et inexécution des travaux, l'expropriation sera ordonnée à la requête de

la commune ou du département par décret du Conseil d'Etat.

Les lotissements expropriés, poursuit l'article 15, seront aménagés et revendus conformément à la loi du 31 octobre 1919 dont nous verrons plus loin les dispositions principales.

III. Les sanctions pénales. — Nous avons dit qu'elles frappent principalement deux sortes d'infractions.

1° *Publicité illicite.* — L'article 13 punit d'une amende de 500 à 5.000 francs les personnes qui ne se sont pas conformées aux diverses prescriptions qu'il édicte.

Par suite, seront passibles de faire encourir la peine :

a. Tous actes de publicité entrepris avant l'arrêté d'approbation.

b. L'omission dans les moyens de publicité (affiches, annonces, tracts, etc.) de l'indication du dépôt du projet à la mairie ainsi que de la date de la décision approbative.

c. Toute indication insérée dans ces divers moyens de publicité non conforme aux stipulations du cahier des charges ou susceptible d'induire les acquéreurs en erreur.

d. Enfin l'omission, dans les actes et promesses de vente et dans les engagements de location ou de location-vente, des conditions du cahier des charges ou de la date de la décision approbative.

Les personnes susceptibles d'encourir la sanction de l'article 15 sont, en premier lieu, le lotisseur, mais aussi les notaires, agents d'affaires et tous intermédiaires mêmes simples mandataires des parties, qui ont prêté leur concours à la passation de l'acte irrégulier¹.

Les poursuites, à raison du taux de la peine, seront portées devant le Tribunal correctionnel qui sera saisi

1. Cass. Crim., 27 juin 1929, D.H., 1929, p. 478 ; S., 30, I, 154.

par le Procureur de la République sur requête du maire ou de tout citoyen.

2° *Exécution irrégulière des travaux.* — L'article 16 édicte une dernière série de sanctions contre le lotisseur qui aurait effectué des travaux en violation des prescriptions de la loi.

Les peines encourues sont, dit le texte, celles « prévues par l'article 471 du Code pénal », c'est-à-dire une amende de 1 à 5 francs. Le juge fera en outre « application des dispositions de l'article 161 du Code d'instruction criminelle ». Il pourra donc prononcer la condamnation du contrevenant à la démolition des travaux et à des dommages-intérêts envers la commune ou le département dans le cas où il y aurait eu de leur part constitution de partie civile. Le juge pourra enfin obliger le lotisseur, sous peine d'une astreinte par jour de retard, « à dresser les projets et plans exigés par la loi et à les appliquer après leur approbation régulière ».

Tombent sous le coup de ces sanctions « tous travaux afférents au lotissement effectués contrairement aux dispositions légales ».

Cette formule est loin d'être ambiguë ; elle a cependant donné lieu à controverse.

D'après l'expression très claire, employée à dessein par le législateur, l'article 16 doit recevoir application dans les deux hypothèses où les travaux ont été réalisés :

a. Avant l'approbation du projet.

b. Après cette décision préfectorale mais contrairement aux dispositions du projet approuvé.

Par contre, l'application de ce texte devra être écartée malgré l'opinion contraire de certains auteurs¹ toutes les fois qu'il ne s'agira pas, en l'espèce, de travaux proprement dits.

1. Monsarrat, *op. cit.*, p. 30 ; Polti, *op. cit.*, p. 203.

En conséquence, le fait pour le lotisseur d'avoir procédé à des ventes ou locations avant d'avoir déposé son projet ou nonobstant le rejet de ce dernier par l'autorité administrative, ne saurait lui faire encourir les pénalités prévues par l'article 16. D'ailleurs nous connaissons déjà les sanctions spéciales qui répriment ce genre d'infractions : nullité de l'acte (article 14), expropriation (article 15).

Mais pourrait-on, comme il a été soutenu par les mêmes auteurs, poursuivre sur la base de l'article 16 le lotisseur qui n'effectuerait pas les travaux d'aménagement du lotissement ? Il ne s'agit plus, en l'occurrence, d'une exécution irrégulière mais d'une *inexécution* des travaux.

Nous devons distinguer.

L'inexécution peut concerner soit les travaux prescrits en général par la loi de 1919-1924, soit les travaux prescrits par l'arrêté préfectoral. (Rappelons que le préfet peut imposer certaines conditions à la réalisation du projet qu'il revêt de son approbation).

Dans le cas des travaux prescrits par la loi, leur inexécution ne saurait entraîner, pour le lotisseur, application de l'article 16, car, ou bien il ne poursuit pas son entreprise et il en est entièrement libre, ou bien il procède aux ventes ou locations sans avoir aménagé les terrains, et ce manquement aux obligations légales est passible de l'expropriation prévue à l'article 15 (2^e cas d'expropriation). D'ailleurs le Tribunal de simple police de Boissy-Saint-Léger, saisi de la question, a, par décision du 31 juillet 1926, rejeté les poursuites, motif pris de ce que l'article 16 punit un fait de commission et non un fait d'omission¹.

1. *Gaz. Pal.*, 1926, 2, 535.

S'agit-il en second lieu de l'inexécution des travaux prescrits par l'arrêté préfectoral ? L'article 16 ne saurait jouer davantage. En effet si, dans la pratique, les lotisseurs poursuivis du chef d'inexécution des travaux prescrits par l'arrêté ont été condamnés, ce n'est pas sur la base de l'article 16 mais uniquement en vertu de l'article 471-15° du Code pénal qui punit d'une amende de 1 à 5 francs les individus qui auront contrevenu aux dispositions d'un arrêté administratif¹.

Il faut donc admettre une interprétation stricte de l'article 16 dont les termes précis « travaux effectués » ne permettent pas d'étendre l'application à des faits d'abstention : l'infraction ne peut être constituée que par des faits positifs d'exécution.

Les personnes punissables sont évidemment les lotisseurs et, précise le texte, « tous vendeurs ou bailleurs... nonobstant toute stipulation contraire dans l'acte etc. ». Cette disposition enlève aux lotisseurs la possibilité de décliner leur responsabilité et de la faire retomber sur les lotis par l'insertion dans le contrat d'une clause de décharge.

La contravention, ajoute l'article 16, sera constatée par procès-verbal « dressé par tous les officiers ou agents de police judiciaire requis, à cet effet, par le maire, ou, en cas de négligence ou de refus du maire, par un délégué spécial désigné, à cet effet, par le préfet, en vertu de l'article 85 de la loi du 5 avril 1884 ».

Le procès-verbal sera déféré au tribunal compétent qui est le Tribunal de simple police du lieu du lotissement (article 16, § 3).

On ne peut manquer de s'étonner grandement lorsque l'on compare la rigueur des sanctions qui frappent la

1. Cass. crim., 19 mai 1928, *Gaz. Pal.*, 1928, 2, 214.

publicité illicite avec la modération relative de celles qui atteignent une exécution irrégulière des travaux d'aménagement dont les résultats peuvent être incontestablement aussi graves. Le lotisseur dans ce dernier cas sera frappé d'une peine de simple police, peine légère ; dans le premier cas, au contraire, il encourt une peine correctionnelle sévère. Nous savons d'ailleurs qu'il n'est pas le seul à redouter la rigueur de l'article 13, et que le texte doit être étendu à tous ceux qui ont participé à l'acte irrégulier et notamment aux notaires.

Cette considération nous amène à dire quelques mots de cette grave responsabilité des notaires en matière de lotissements.

Elle peut être de deux sortes : responsabilité civile et responsabilité pénale.

La responsabilité civile est générale et n'est autre que celle qu'ils encourent à raison des fautes commises par eux dans l'exercice de leur fonction. Ils doivent réparation des dommages qu'ils peuvent causer aux tiers soit dans les actes de leur ministère, soit dans l'accomplissement des missions qu'ils acceptent : conseil, mandat, gestion, etc.

Le notaire, garant de la régularité de l'acte qu'il passe devient, dans la matière des lotissements, un arbitre officieux qui juge si les formalités de la loi de 1919-1924 doivent ou non être remplies dans l'espèce vente ou location qui lui est soumise.

En vertu de ces principes, le notaire rédacteur peut donc être appelé en garantie par le lotisseur dans tous les cas où l'acquéreur d'un lot poursuivrait la nullité de l'acte pour inobservation des formalités de la loi en vertu de l'article 14. Il peut être tenu pour solidairement responsable des dommages-intérêts et réparations

civiles, et en outre des dommages auxquels le vendeur est condamné et des dépens de l'instance.

La responsabilité pénale des notaires n'est engagée qu'en un seul cas, avons-nous vu : c'est celui du délit d'omission, dans les actes de vente ou de location, des conditions du cahier des charges et de la date de la décision approbative (article 13).

Ecartons l'hypothèse de la mauvaise foi qui, elle, est justement punissable, et examinons la situation du notaire de bonne foi.

A première et superficielle vue, l'infraction paraît facile à éviter ; il n'en est rien cependant, et l'on peut s'en rendre compte si l'on réfléchit aux difficultés d'interprétation de la loi que nous avons déjà relevées. On concevra alors facilement comment cette responsabilité peut être engagée dans de nombreuses circonstances où le notaire et souvent même les parties sont de la plus entière bonne foi (nous disons « souvent » car il arrive, comme nous allons le voir, que les parties se soient concertées pour frauder la loi et tromper le notaire).

Nous avons dit quelle fut l'incertitude quant à la portée et l'étendue d'application créée par l'imprécision de la loi.

Mais rapidement la question fut résolue dans le sens d'une application générale à toutes opérations de morcellement sans aucune exception.

Néanmoins l'embarras des notaires était grand en de nombreux cas.

Que devait faire le notaire lorsqu'on lui demandait de prêter son ministère pour dresser des actes portant sur des parcelles d'un morcellement situé en bordure de voie aménagée ? S'il conseillait à son client de se conformer, préalablement, à la procédure de la loi de 1919-1924, il paraissait timoré et plus intransigeant que

l'Administration elle-même. Si, au contraire il acceptait d'établir ses actes sans formalités préalables, il risquait de se voir plus tard appelé en police correctionnelle pour y répondre du délit d'omission des mentions exigées par l'article 13, délit certain pour l'autorité judiciaire qui se refusait à dégager ces morcellements des obligations de la loi de 1919-1924.

Une autre difficulté se présentait dans le cas où un lotisseur demandait l'établissement d'actes portant sur des lotissements non destinés à l'édification d'habitations. Mis en garde par la Circulaire du Garde des Sceaux du 30 juin 1927, les notaires prévenaient les parties de l'interdiction formelle de construire des maisons et inséraient une clause *non ædificandi*. Mais les notaires pouvaient-ils connaître l'intention délibérée des acquéreurs de construire ultérieurement, intention fréquemment déterminée par les conseils du lotisseur qui leur avait appris à l'avance l'absence de sanction de la loi à leur égard ? Le notaire pouvait donc se voir poursuivre et c'était à lui de démontrer sa bonne foi !

Nous pourrions encore ajouter à ces exemples celui des ventes effectuées indivisément à des acquéreurs qui procèdent ensuite à un partage entre eux.

On comprend fort bien par suite l'attitude d'abstention de certains notaires qui se refusent à courir le risque de fort désagréables aventures.

Mais cette abstention est-elle permise aux notaires qui sont obligés de prêter leur ministère lorsqu'ils en sont requis ?

Aux délicats problèmes que nous venons d'exposer, viennent s'ajouter des difficultés nouvelles depuis l'arrêt de Grenoble du 18 novembre 1929.

En effet, bien qu'il déclare que si on admettait la nécessité d'une application rigoureuse de la loi aux

plus petites opérations de morcellement, « ce serait pratiquement décider que l'immense majorité des ventes de ce genre consenties en ces dernières années sont menacées d'annulation et leurs auteurs susceptibles d'être traduits en police correctionnelle », cet arrêt ne donne aucune directive précise permettant d'éviter à l'avenir le risque d'annulation ou de condamnation pénale.

Cet arrêt, en somme, malgré son désir d'apaisement et de clarté, contribue à rendre la question plus obscure et plus angoissante par les graves problèmes qu'il pose.

Sans doute semble-t-il libérer la pratique de ses entraves, s'agissant des ventes portant sur un petit nombre de parcelles, mais il ne précise rien. Or les opérations les plus fréquentes que les notaires aient à envisager portent sur une moyenne de lots sensiblement plus élevée que les espèces soumises à la Cour n'en comportaient.

Ainsi que décider ?

Lorsqu'un propriétaire se présentera chez un notaire même pour des opérations de très faible importance, ce dernier sera prudent de s'abstenir totalement tant qu'il ne lui sera pas présenté soit un arrêté d'approbation, soit une notification formelle de l'Administration qu'il n'y a pas lieu de procéder aux formalités de la loi de 1924. Mais pour obtenir cette notification, le propriétaire se verra réclamer un dossier à la mairie, le maire le soumettra pour avis à ses différents services, puis au Bureau d'hygiène, au conseil municipal, enfin au préfet et à la Commission départementale d'aménagement et d'extension des villes. C'est la procédure de la loi de 1919-1924 !

Enfin, dernière conséquence, et des plus graves : si la thèse restrictive de Grenoble triomphe définitivement, elle aboutira à écarter du champ d'application de la loi toute une catégorie de lotissements qui échapperont par suite à la très lourde, certes, mais très nécessaire

obligation pour le lotisseur de faire abandon à la commune du quart de son terrain pour la création d'espaces libres. Nous allons voir en quoi cette solution pourrait être grandement préjudiciable à l'intérêt collectif en étudiant d'une manière plus approfondie, dans la section suivante, cette importante question des surfaces réservées que nous n'avons fait que mentionner à propos des modalités de la décision administrative.

SECTION V

LES ESPACES LIBRES

La question des espaces libres est vitale en matière d'urbanisme et l'on ne saurait trop y insister. En effet la concentration dans des villes saturées de population est néfaste à la vie humaine ; d'autre part il est incontestable que la santé publique est une des assises de l'ordre social. Par conséquent les efforts d'une politique urbaine bien comprise doivent tendre, autant que possible, à procurer au citadin des conditions d'existence saines et hygiéniques¹.

Or l'insuffisance d'air et de lumière est ce dont il souffre le plus. On ne se doute pas généralement du nombre de germes redoutables dont l'air raréfié des agglomérations est le véhicule d'élection. Bien des personnes seraient vivement émues à la pensée qu'une pollution moyenne de l'air des rues est de l'ordre de 800 bactéries au mètre cube, que la densité microbienne peut aller jusqu'à 50.000 dans une voie étroite à grande circulation et même jusqu'à 120.000 par mètre cube après une journée de trafic intense. Le moyen le plus sûr

1. Voir : « La lutte contre la pollution de l'air par les fumées, poussières et gaz toxiques », dans *L'Administration locale*, doc. 47, fasc. 5, 1933.

d'annihiler les effets pathogènes de toutes les poussières vivantes en suspension dans l'atmosphère urbaine est de faciliter l'assainissement naturel par la lumière solaire. Mais cette action bienfaisante s'exerce d'ordinaire très difficilement par suite de la juxtaposition des constructions¹. Cela se traduit par une recrudescence de la mortalité dans les villes où elle est bien supérieure à celle des campagnes.

Il est donc indispensable, dans le tracé des agglomérations nouvelles ou des quartiers neufs, d'adopter les dispositions qui prévoient le cubage d'air le plus considérable et l'exposition la plus généreuse aux salutaires rayons du soleil.

Les espaces libres, on l'a bien souvent répété, constituent les poumons de la ville, en ce sens qu'ils sont une réserve d'air pur et que les arbres dont ils peuvent être agrémentés forment le filtre naturel idéal des poussières en mouvement. Un des premiers devoirs qui s'imposent, par suite, aux urbanistes modernes est de créer partout, au centre même de la cité comme à la périphérie, des jardins, des squares, des avenues où la verdure abonde, de vastes parcs et de spacieux terrains de jeux ; le citadin déprimé y trouvera une détente tant physique que morale, contre-poids nécessaire à la fièvre de la vie moderne².

Il semble que l'importance de cette question ait été parfaitement saisie dans la majorité des pays étrangers où elle est une des principales préoccupations des municipalités ainsi que des gouvernements. Par contre on doit constater à regret que la France est largement distancée en ce domaine.

Que ce soit dans les pays germaniques ou anglo-saxons,

1, « Conditionnement de l'air dans les immeubles », (*L'Administration locale*, doc. 125, fasc. 12, 1935).

2. « Espaces libres et plantations », (*L'Administration locale*, doc. 30, fasc. 3, 1933).

ou encore dans les pays latins d'Europe ou d'Amérique, partout on rencontre ce même souci d'hygiène et de santé qui aboutit à une véritable prodigalité de surfaces interdites à l'activité des bâtisseurs.

Une particularité très curieuse propre aux villes des Etats-Unis est celle des « parkways » avenues gigantesques (il en est de 300 mètres de large) qui étendent leur ruban de verdure à travers l'agglomération ou même parfois au loin dans la banlieue ; elles constituent de magnifiques promenades réunissant en un réseau harmonieux les parcs, les pièces d'eau et tous les sites pittoresques de la cité et de ses environs ; car les municipalités par une sage administration savent se ménager aux alentours de la ville des forêts immenses et jusqu'à des vallées entières en prévision des besoins de l'avenir.

L'Angleterre n'est certes pas en retard sur sa sœur cadette. Notamment les parcs de Londres (malgré l'opinion répandue en France qui attribue à cette capitale un aspect triste et maussade) sont, à juste titre, l'orgueil et le bienfait de ses habitants. On ne sait jamais où finit l'immense ville. On s'en croit sorti après avoir traversé de véritables fragments de forêts et on retrouve encore de nouveaux quartiers. Aucune des nécessités de l'industrie n'a pu déterminer les Londoniens à sacrifier le charme de leurs faubourgs. La population respecte et aime les arbres, elle connaît le prix de la verdure.

L'exemple de Londres est fidèlement imité sur toute l'étendue du territoire. D'ailleurs la tâche des municipalités est grandement facilitée par le gouvernement qui a pris une série de mesures destinées à développer la création ou la réserve d'espaces libres. On peut citer le « Common Act » de 1876 qui a rendu inaliénables tous les terrains communaux non bâtis, et encore le « London Act » de 1872 qui institue un impôt spécial dont le produit est affecté à la création de surfaces libres.

En Allemagne de nombreuses villes ont utilisé les terrains dégagés par la démolition des anciens remparts pour y créer de vastes boulevards. Cette méthode des promenades circulaires s'est ensuite généralisée. D'autre part, les squares, les parcs et les terrains de jeux sont nombreux et variés, principalement dans la région berlinoise où les agglomérations suburbaines sont soumises à une sorte d'union pour l'exercice d'une action d'ensemble par les pouvoirs publics (Zweckverband).

Citons encore l'exemple de Vienne dont les parcs et jardins occupent environ le quart de la superficie. La capitale autrichienne possède en outre une vaste ceinture de forêts coupées d'immenses avenues.

Il nous faut enfin signaler l'admirable effort accompli en ces dernières années par l'Italie en matière d'urbanisme.

Rome il y a peu de temps encore, ne figurait pas parmi les grandes métropoles européennes ; sa transformation fut décidée par le gouvernement fasciste. C'est ainsi qu'entre les années 1927 et 1935 la population de la capitale a plus que doublé. Mais cet afflux de nouveaux habitants, voulu par le régime (alors que dans les autres régions l'accroissement des agglomérations urbaines est systématiquement limité), a nécessité un développement corrélatif de la ville. Cette extension ainsi qu'un aménagement rationnel des vieux quartiers, ont été minutieusement organisés par les dirigeants italiens qui ont particulièrement recherché la multiplication des espaces boisés, des parcs et des jardins, des larges avenues où pénètrent à flots l'air et la lumière. Tout notamment, la superficie boisée de Rome, est passée du simple au double en quelques années. De nombreuses autres cités, comme Turin, ont reçu également de remarquables embellissements par l'aménagement de vastes jardins¹.

1. Sur ces législations étrangères, voir Titre III, p. 119.

Ces superbes résultats que l'on constate à l'étranger n'ont pu être obtenus la plupart du temps que moyennant de gros efforts, au premier rang desquels doit se placer l'effort financier. On comprend donc que le problème de la création d'espaces libres dans les villes est bien loin d'être simple à résoudre. On se rend encore mieux compte de sa complexité si l'on considère d'autre part qu'il se présente sous différents aspects selon les cas ; les difficultés qu'il entraîne seront, par suite, plus ou moins aisées à surmonter. Il est indéniable que la question est très ardue et très délicate en ce qui concerne les vieilles cités ; il y faudrait généralement dédommager tant d'intérêts légitimes que les pouvoirs publics reculent devant une solution à ce point onéreuse. Il n'en est pas de même au regard des agglomérations ou des quartiers qu'on se propose de créer ou de développer.

Dans ce cas, ordonner les directives à suivre devient non seulement une tâche facile à remplir puisqu'il ne s'agit que de projets, mais encore un devoir impérieux qui s'impose aux gouvernants soucieux de l'avenir.

C'est la raison pour laquelle les auteurs de la loi de 1924 ont réglementé la question des surfaces à réserver dans les terrains de lotissement.

Nous allons examiner le régime institué sur ce point.

Aux termes du § 9 de l'article 11, « le maire ou à son défaut le préfet pourra exiger la réserve d'espaces libres (places, terrains de jeux, etc.) et d'emplacements destinés à des édifices et services publics. Les terrains réservés pour les édifices et services publics donneront lieu à indemnité. Ceux réservés pour les espaces libres et les voies donneront également lieu à l'indemnité lorsque leur ensemble représentera une surface supérieure à celle qui résulterait de l'application des règlements et du projet d'aménagement et d'extension de la commune.

Cette surface ne pourra être inférieure au quart de la surface totale du lotissement ».

Il ressort de ce texte qu'une distinction doit être faite entre deux catégories de terrains réservés.

Ceux destinés à recevoir des édifices et services publics donnent toujours droit à indemnité. Aucune difficulté ne peut donc s'élever à leur sujet. La fixation de l'indemnité se fera à l'amiable ou suivant les règles des expropriations ordinaires (article 11, § 10 *fine*).

Il n'en est pas de même pour la deuxième catégorie d'espaces réservés que la loi indique comme devant recevoir la destination de places, terrains de jeux ou de voies de communication. Ces espaces, d'après le texte, ne comprennent pas les jardins et les cours, ni, d'une façon générale, les surfaces frappées d'une servitude *non ædificandi* par le lotisseur lui-même dans son cahier des charges. En effet, de tels emplacements, dont l'étendue est beaucoup trop variable selon les lotissements, ne sauraient constituer une base certaine d'appréciation ; comme, d'autre part, on ne peut être assuré qu'ils ne se couvriront jamais de constructions, on ne peut les considérer comme satisfaisant aux tendances générales de la loi qui sont de sauvegarder l'hygiène et la salubrité publiques.

En conséquence, seuls les parcs, les squares, les places, les terrains de jeux et les voies de circulation dont la propriété sera transférée à la commune et dont, par suite, l'affectation demeurera, sont visés par le texte.

Par mesure de précaution, le législateur précise que leur superficie ne pourra être inférieure au quart de la surface totale du lotissement. Il en résulte pour le lotisseur une charge très lourde, car il doit faire abandon de ces terrains à la commune sans recevoir une contrepartie quelconque à son sacrifice. D'ailleurs ses obli-

gations ne se bornent pas là ; il peut être tenu à davantage si « l'application des règlements et du projet d'aménagement et d'extension de la commune » exige la cession d'une plus grande étendue, cession qui sera faite encore sans compensation. Ce n'est que dans le cas où la réserve exigée excèderait cette double limite qu'un droit à indemnité lui sera reconnu.

En résumé, le lotisseur doit toujours délaissier le quart de son terrain ; parfois plus si l'application des règlements et le projet d'aménagement et d'extension le nécessitent, et toujours gratuitement ; mais si l'autorité administrative exige une cession supérieure, une indemnité sera accordée et sera fixée comme pour la première catégorie d'espaces réservés.

Cette prescription de l'article 11 a donné lieu à des discussions et des critiques.

Elle paraît pourtant très claire ainsi qu'en témoigne l'interprétation faite par le Tribunal civil de Brive dans son jugement du 23 décembre 1930¹ aux termes duquel un lotisseur ne peut prétendre à une indemnité pour le délaissement des terrains destinés à des espaces libres et des voies « même si la surface des terrains délaissés est supérieure au quart de la surface totale du lotissement, ces espaces résultant d'un arrêté d'alignement et n'étant par conséquent pas supérieurs à ceux occupés par suite de l'application des règlements et du projet d'aménagement et d'extension de la commune ».

Une première critique a porté sur la disposition elle-même qui impose aux lotisseurs l'abandon d'une partie de leur propriété sans compensation pécuniaire. C'est là dit-on un véritable sacrifice qui dépasse les bornes de ce que la collectivité paraît être en droit d'imposer. Que cette réserve d'espaces libres soit désirable, ce n'est

1. *Gaz. Pal.*, 1931, 1, 395.

pas contesté. Mais comme elle est prévue dans l'intérêt commun, il semble que c'est la collectivité elle-même qui devrait en supporter la charge.

Raisonnement spécieux et que les lotisseurs eux-mêmes ne soutiennent plus.

Il est indéniable en effet que l'établissement d'un lotissement approuvé est une singulière et considérable mise en valeur de terrains jusqu'alors à usage de culture. L'autorité administrative, par son intervention et son appui, rend donc aux lotisseurs un service qui se traduit par un incontestable gain.

De plus, c'est évidemment dans leur intérêt comme vendeurs que les espaces nécessaires demeurent libres. Sans rues larges, sans cet élément de vie qu'est la libre circulation du grand air, les emplacements à bâtir ne sauraient attirer personne et par suite ne se vendraient pas. Donc au total l'opération sans espaces libres n'offrirait aucun intérêt.

Cette réserve étant donc une condition essentielle de la réussite du projet, il est normal et juste que les lotisseurs en assurent eux-mêmes la réalisation.

Au surplus y perdent-ils quoi que ce soit ? C'est peu probable, car ils ne se font pas faute d'appliquer l'élémentaire règle d'incidence et de majorer le prix des lots ainsi devenus plus marchands.

Mais alors, a-t-on répondu, ce sont les acheteurs, c'est-à-dire ceux-là même qu'on a voulu protéger, qui subiront les conséquences et les charges de ces mesures. Et pourquoi pas ? N'est-ce pas dans leur intérêt qu'elles sont prises ? Pourquoi la collectivité en ferait-elle les frais ?

Donc il apparaît de toute justice que ce sacrifice — si sacrifice il y a — soit supporté par ceux qui en profitent, c'est-à-dire d'abord par les lotisseurs, ensuite, au cas de répercussion, par les lotis eux-mêmes.

Une deuxième critique, qui apparaît aussi infondée, porte sur le fond même du système des prélèvements pour espaces réservés quant à la fixation de leur minimum et de leur maximum : d'une part, nous l'avons vu, la loi impose aux lotisseurs un abandon du quart au moins ; d'autre part, elle permet à l'Administration d'exiger plus du quart sans limitation, soit gratuitement, soit à titre onéreux. Pourquoi traiter avec tant de rigueur l'effort individuel, surtout quand il tend à contribuer à l'amélioration des conditions sociales d'habitation ? Déjà le prélèvement du quart de la propriété semble excessif et dépasse les bornes d'un impôt ou d'une charge d'Etat. Aller au delà, et cet au delà peut absorber théoriquement la totalité, est vraiment exorbitant.

Ce scrupule est étrange. Certes les intérêts particuliers sont éminemment respectables. Mais il est d'évidence qu'ils doivent s'effacer devant l'intérêt général, lorsqu'ils sont en opposition. Or il est nécessaire de ne pas limiter les droits de l'Administration sur le point qui nous occupe.

L'opération de lotissement peut s'appliquer à deux sortes de terrains : les vastes domaines situés en pleine campagne, territoires étendus et absolument neufs où l'on peut tailler, découper et recoudre à volonté, et les terrains à proximité immédiate des villes, beaucoup plus restreints, et où, déjà, de nombreuses servitudes brident l'initiative privée.

Dans les premiers, aucune difficulté d'ajustement des espaces libres ; le quart prévu sera certainement et largement suffisant.

Mais il n'en est pas de même pour les seconds qui sont presque toujours compris dans le projet d'extension et d'aménagement de la ville voisine. Il est possible que

le plan prévoio de grands espaces libres précisément à l'endroit où se crée un lotissement.

Que pourrait faire l'autorité administrative si elle était liée par un maximum ? Il y a donc un intérêt majeur à lui laisser la libre appréciation du surplus exigible. C'est pourquoi l'article 11 donne la faculté au maire (ou au préfet) de prendre une décision sur l'utilité et l'opportunité d'une cession supplémentaire ; et dans certains cas cette latitude sera précieuse. Cependant, pour que les autorités locales ne soient pas tentées de voir trop grand aux dépens du lotisseur, la loi précise qu'une fois la limite raisonnable dépassée (celle du projet d'extension), les finances publiques seront engagées. Dès lors si l'on remarque que le but du lotisseur est de vendre, il apparaît que ses intérêts sont sauvegardés aussi bien que ceux de la collectivité.

Au surplus il n'y a pas lieu de craindre des exagérations de la part de l'Administration. La Circulaire Ministérielle du 29 novembre 1924 a sagement prévu cette situation en invitant les communes « à ne point mettre à la charge des lotisseurs des dépenses qui, par leur nature, incombent aux collectivités locales ». C'est dire que si le lotisseur est tenu, dans un but d'intérêt public, d'aménager correctement son terrain, on ne saurait, par contre, exiger de lui qu'un effort limité et proportionné à l'ampleur des opérations qu'il entreprend.

D'autre part, la fixation d'une limite minima, le quart, paraît au premier abord défendable. Il est reconnu que les lotisseurs ont une propension marquée à ne créer que des voies et dégagements insuffisants parce qu'il est évident que c'est un manque à gagner pour eux ; le législateur au surplus semble redouter avec raison un excès de bienveillance ou même de faiblesse de la part des autorités locales.

Voilà donc la question bien posée : la loi prescrit une réserve d'espaces libres du quart au moins de l'immeuble loti. Examinons les conditions d'application de cette prescription.

Tout d'abord disons que si elle semble rigoureuse, son inobservation est dépourvue de sanction, en sorte que la pratique administrative agit à sa guise pour chaque cas particulier.

Mais étudions-la dans sa teneur précise.

Deux hypothèses peuvent se présenter, soit existence, soit absence d'un plan d'extension sur le terrain présenté pour être loti.

S'il y a un plan d'extension, on peut être certain *a priori* que, sauf des circonstances exceptionnelles, il ne coïncidera pas avec le lotissement en ce qui concerne les espaces réservés de ce plan.

Lorsque le plan prévoit sur le terrain du lotissement des espaces libres supérieurs au quart de sa superficie, nous avons vu comment l'Administration a le pouvoir d'exiger tout ce qui lui est nécessaire.

Mais si c'est moins que le quart, on ne comprendrait pas qu'elle se montrât plus exigeante envers le lotisseur que le plan ne lui en donne le droit ou l'utilité ce qui revient au même. Que deviendra donc le restant de ce quart qui ne peut plus être incorporé aux espaces libres du plan d'extension sous peine de le détruire, et qui cependant, la loi est formelle, doit être prélevé ?

A cette incohérence il ne peut rien être répondu.

La situation devient plus étrange encore lorsqu'il n'y a pas de plan d'extension, et que les projets présentés concernent de petits ou moyens lotissements. Ici le prélèvement préfixe du quart conduit à l'absurde.

Où et comment se prélèvera le quart des lotissements ? Sur chacun d'eux bien entendu. On va donc se trouver

en présence d'un prélèvement sporadique de minimes tènements, poussière éparpillée sans aucune idée d'ensemble. La loi est obéie, sans doute, mais cela ne conduit à rien au point de vue de la sauvegarde des intérêts de la collectivité.

Dans la pratique, l'Administration se borne à prescrire l'ouverture des rues aboutissant aux voies publiques aménagées lorsque la totalité des lots du lotissement n'y confronte pas. Et si le quart n'est pas atteint, le surplus est abandonné. Est-ce là une désobéissance à la loi ? Sans doute. Mais c'est une désobéissance nécessaire, car il est impossible de créer des espaces libres, des jardins et des terrains de jeux avec ces reliquats de parcelles éloignées les unes des autres. Leur prélèvement serait un pur gaspillage, et les lotissements les plus lourdement grevés seraient les petits et moyens, c'est-à-dire les plus intéressants.

Il y a plus. On peut concevoir des situations où le prélèvement du quart dans l'intérêt général est totalement inutile, telles la construction de villas dans un site remarquable ou au bord de la mer. Ces habitations par leur destination même ne se comprennent qu'espacées et environnées de parcs. Va-t-on, par respect de la loi, exiger en plus la réserve d'espaces libres dans la proportion du quart de chaque lotissement ?

L'illogisme de cette situation semble avoir été fort bien compris par le Ministre du Travail et de l'Hygiène ainsi qu'il résulte d'une réponse faite à M. Bergeon, sénateur¹. Il s'agissait de savoir si la surface obligatoire du quart réservé s'applique à l'ensemble de tous les terrains à lotir dans un quartier ou à un quart de chaque lotissement. Le Ministre a répondu que la disposition de l'article 11 s'applique à chaque lotissement ; « toute-

1. *J.O.*, 18 février 1925, p. 127, Question n° 6650.

fois, lorsque les divers propriétaires de tous les terrains à lotir dans un même quartier dresseront un plan d'ensemble des divers lotissements à réaliser successivement, il appartient à l'autorité administrative de répartir, d'accord avec les propriétaires, les espaces libres, sur l'ensemble des terrains ».

C'est là une solution sage et grandement souhaitable. Mais ce n'est qu'un vœu qui, dans la pratique, est d'une réalisation à peu près impossible. En effet, en supposant cette entente réalisée, les principes juridiques de disposition des biens permettent, même postérieurement à l'arrêté préfectoral, à tout lotisseur mécontent du prélèvement qui lui est imposé, l'abstention pure et simple et la renonciation au projet. De ce fait l'Administration n'a aucune garantie de l'application de cette entente fragile. Elle hésitera donc à s'engager dans cette voie, et en reviendra au simple prélèvement du quart de chaque lotissement.

Ainsi on en revient à la question : que faire de ces espaces libres, inutilisables par suite de leur dispersion ? Bien des municipalités se rendant compte qu'elles ne pourraient en tirer parti renoncent à ce prélèvement et la loi demeure lettre morte dans la majorité des cas.

Par contre, certaines Commissions départementales d'aménagement et d'extension des villes exigent rigoureusement l'abandon du quart des terrains dans chaque lotissement. Et l'on retombe dans cette incohérence que nous avons analysée par laquelle l'application stricte de la lettre de la loi en fausse complètement l'esprit.

D'autres Commissions départementales d'aménagement, mieux avisées, essaient de remédier à l'illogisme de la loi d'une manière détournée. Sans exiger l'abandon de terrains qui seraient inutilisables pour la collectivité, elles laissent ces terrains au propriétaire-lotisseur mais

en les frappant d'une servitude *non ædificandi* ¹. Il semble qu'ainsi les divers intérêts en présence se trouvent conciliés. Nous n'en sommes pas convaincus. L'aération générale, certes, doit en bénéficier puisqu'elle est, de la sorte, convenablement assurée. Mais elle ne l'est qu'au préjudice d'un tiers, l'acquéreur ou loti, qui supporte à lui seul le poids de cette servitude : il ne peut construire que sur une partie de son lot, l'autre partie devant suppléer à l'absence d'espaces libres dans le lotissement.

Evidemment la valeur marchande des terrains ainsi grevés d'interdiction de bâtir est sensiblement diminuée ; l'acquéreur paiera donc pour eux un prix moindre. Cependant, comme ils sont incorporés aux différentes parcelles, leur vente permet au lotisseur de réaliser un bénéfice inespéré puisqu'ils auraient dû être cédés gratuitement à la commune ; bénéfice illicite et dont le loti fait les frais, lui, tiers étranger à l'opération au regard de la loi.

Incidence inattendue d'une disposition légale au plus haut point défectueuse.

Il nous reste un dernier point à examiner, le transfert de propriété à la commune des espaces réservés, c'est-à-dire la manière dont il s'opère. En droit, puisque la loi n'a pas prévu une forme particulière, il ne saurait résulter que d'un acte régulier le consacrant. Pour la partie donnant lieu à indemnité cela ne souffre aucune difficulté. Il n'en est pas de même pour les espaces compris dans le quart prélevé.

Etant donné l'inexcusable silence de la loi, dans la plupart des cas, les communes s'en tiennent en fait à l'arrêté préfectoral d'approbation du lotissement. Ce document officiel n'a certainement pas le pouvoir d'opérer le transfert, aucune disposition législative ne

1. L'article 11 ne paraît pas autoriser cette interprétation ; voir p. 102.

le lui accordant. Cependant il est pratiquement considéré comme ayant la valeur d'un arrêté de cessibilité et la commune n'a plus qu'à incorporer ces espaces libres à son domaine sans autre formalité qu'un arrêté de classement du maire, lorsque l'autorité municipale aura jugé le moment opportun. Mais ce moment peut être indéfiniment éloigné, car une commune ne se soucie pas beaucoup d'augmenter ses dépenses vicinales. Le lotisseur n'a aucun moyen de l'obliger à opérer cette incorporation, et jusqu'à ce qu'il ait obtenu satisfaction, il est contraint de procéder à un entretien dispendieux, situation qui finit par devenir désastreuse pour lui.

Ce qui ressort le plus clairement de cette question des espaces libres si on l'examine du point de vue de l'urbanisme, c'est l'incohérence d'une réglementation qui laisse l'intérêt général à la merci de l'initiative privée sans savoir orienter celle-ci ni en tirer parti.

En somme la collectivité est intéressée à la grave question des lotissements par un point essentiel, la réserve des espaces libres qui permet l'aménagement de la voirie et des places publiques. La législation française n'a pas su faire en cette matière ce qui a été réalisé dans d'autres pays, c'est-à-dire établir un plan d'action, l'imposer aux particuliers et, par ce moyen, leur donner des directives précises d'où ils ne sauraient s'écarter.

* * *

Nous avons examiné les dispositions essentielles de la loi de 1919-1924 en essayant d'y trouver une application des principes de « l'art urbain ». Nous n'y avons rencontré qu'un embryon souvent maladroit, à coup sûr incomplet, d'une organisation des lotissement ne procédant d'aucune idée directrice et aboutissant à des résultats contradictoires.

Dans le détail d'application nous avons montré comment, sur la définition même du lotissement, la Cour de Cassation a dû non pas interpréter la loi mais, ce qui est grave, suppléer à son silence. Nous avons souligné l'attitude généreuse de l'Administration, qui, bien que non liée par la nouvelle jurisprudence, n'a pas hésité à en adopter les conclusions, faisant ainsi œuvre constructive.

Nous avons dégagé l'étrangeté du mécanisme de cette loi qui a établi un parallélisme rigoureux entre la réglementation imposée d'une part aux collectivités municipales (plans et programmes d'aménagement et d'extension), d'autre part aux particuliers (plans et programmes des lotissements), assimilation qui peut se concevoir pour les vastes entreprises créées dans les banlieues des grandes villes, mais qui s'est révélée inutile, inopérante, et presque toujours nuisible pour les petites divisions parcellaires qui sont de la vie quotidienne du pays. Elle ne semble pas s'être rendue compte de ce que les lotissements sont des cas d'espèce qui auraient pu être confiés à la réglementation administrative guidée par des principes généraux clairs et précis.

Sur la procédure elle-même nous avons constaté son inutile complication en ce qui concerne les petits lotissements, complication sanctionnée par des rigueurs parfois exagérées et par cela même pratiquement inapplicables.

Il ressort de cet examen que notre législation des lotissements n'a pas la souplesse nécessaire pour s'appliquer à une matière dont les aspects sont si multiples et si divers.

Ces lacunes, ces défauts capitaux apparaîtront mieux à la lumière d'une étude des législations étrangères à laquelle nous allons procéder.

Il nous reste auparavant quelques mots à ajouter sur la question des « lotissements-jardins ».

SECTION ` VI

LES LOTISSEMENTS-JARDINS

Nous avons vu (p. 43) les inconvénients qui résultaient du fait que la loi de 1919-1924 laissait en dehors de sa réglementation les morcellements de terrains non destinés à l'édification d'habitations. Cette situation préjudiciable à l'exécution des projets d'extension des communes l'était aussi à l'application de la loi de 1919-1924 elle-même car de nombreux lotisseurs en profitaient pour tourner ses prescriptions. Il fallait mettre un terme à cette fraude en réglementant les lotissements ruraux comme il avait été fait pour les lotissements urbains.

Mais à cette nécessité d'ordre administratif s'opposait la manière de voir de la pratique des affaires et particulièrement du corps notarial qui peut se formuler ainsi : vouloir imposer aux propriétaires de terrains ruraux opérant une division parcellaire l'obligation de remplir préalablement les formalités longues, minutieuses et onéreuses imposées aux lotissements proprement dits est une tendance regrettable ; une telle prétention ne peut avoir d'autre conséquence que d'empêcher les propriétaires de procéder à la division de leurs immeubles par crainte de complications, de retards et de frais ; c'est une erreur sociale, économique et même légale puisqu'elle risque de compromettre l'action bienfaisante des lois Ribot et Loucheur qui tendent à faciliter l'accès à la petite propriété.

Malgré cette opposition, le gouvernement engloba les lotissements de terrains en nature de culture ou de

jardins dans un projet de refonte de la loi de 1919-1924¹.

L'exposé des motifs ne visait que les *lotissements-jardins* appelés à se transformer un jour en lotissements d'habitation ; mais le texte lui-même ne distinguait pas et et s'appliquait aux morcellements de terrains dont l'affectation devait demeurer « agricole, culturale ou rurale ». Ces termes généraux désignant tout aussi bien les domaines de grande culture que les jardins ouvriers d'une faible superficie, il devait fatalement en résulter une paralysie des transactions portant sur tous les immeubles ruraux, dès qu'il y aurait division en un minimum de deux lots.

Devant ce projet, l'opposition générale redoubla ; les prescriptions nouvelles étaient en effet particulièrement lourdes pour les petits propriétaires ; ils ne pouvaient songer à engager les dépenses nécessitées pour l'équipement de leurs terrains car elles auraient dépassé le plus souvent la valeur vénale de leurs immeubles. Aussi ne vint-il jamais en discussion, et il devint caduc au mois de juin 1932 du fait de l'expiration de la législature.

La question des lotissements-jardins, cependant, continuait à faire l'objet des préoccupations gouvernementales.

Un nouveau projet fut déposé le 7 juillet 1933 ; c'est ce projet qui a été repris et mis en vigueur par le décret-loi du 8 août 1935.

Aux termes de l'article 1^{er}, « les lotissements de terrains sur lesquels l'édification de constructions à usage d'habitation est interdite, devront, préalablement à toute mise en vente et à toute publicité, obtenir l'autorisation administrative prévue par l'article 11 de la loi des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924 ».

C'est-à-dire que dorénavant, quelle que soit la desti-

1. *Chambre des Députés*, séance du 19 nov. 1931, *Annexe*, n° 5683 (voir, p. 203).

nation d'un morcellement de terrains, l'accomplissement des formalités que nous avons examinées à propos des lotissements proprement dits (constitution du dossier, procédure d'instruction et d'approbation, etc.) est nécessaire dans tous les cas.

De plus, selon le même article, les obligations diverses qui peuvent être imposées au lotisseur en vertu de l'article 11 de la loi de 1919-1924 (espaces réservés, assainissement, etc.) pourront également lui être imposées en ce qui concerne un lotissement-jardin ; mais il ne s'agit ici que d'une simple faculté pour l'Administration. Cette disposition est, à ce point de vue, critiquable. Elle accorde en effet une trop grande marge d'appréciation aux autorités administratives, mais surtout elle crée au détriment des lotisseurs éventuels une situation de complète incertitude. Ces derniers ne pourront connaître l'étendue de leurs obligations qu'après s'être soumis à la procédure entière ; or il peut être primordial pour eux, avant même de l'engager, d'être renseignés d'une façon précise sur ce que l'Administration peut exiger d'eux. Cette imprécision est regrettable.

La publicité des opérations de lotissement et la mise en vente ou en location des parcelles ne peuvent être entreprises avant l'arrêté d'approbation ; les infractions seront frappées de la peine prévue dans le même cas par l'article 13 de la loi de 1919-1924 qui consiste en une amende de 500 à 5.000 francs.

Afin d'éviter que des lotisseurs peu scrupuleux ne puissent surprendre la bonne foi des acquéreurs, l'interdiction de construire devra figurer dans tous les moyens de publicité (affiches, annonces, tracts, etc.), ainsi que dans les actes de vente ou de location ; une mention spéciale relative à cette interdiction devra être insérée dans tous les actes et sera signée par les acqué-

reurs ou locataires. L'infraction à cette prescription est punie d'une amende de 1.000 à 100.000 francs (article 2). La sévérité de la peine encourue est certes de nature à faire s'évanouir les velléités de fraude !

En ce qui concerne les acquéreurs ou locataires des terrains, l'article 3 prévoit le cas où ils contreviendraient à l'interdiction de construire des habitations. Tous les agents de la police judiciaire ont qualité pour constater l'infraction par procès-verbal qui sera déféré au Tribunal de simple police du lieu du lotissement. Les peines encourues sont en premier lieu celle prévue par l'article 471 du Code pénal, soit une amende de 1 à 5 francs ; de plus le Tribunal sera tenu d'appliquer les dispositions de l'article 161 du Code d'Instruction criminelle ; le contrevenant pourra donc être condamné à la démolition des travaux et à des dommages-intérêts envers la commune et les vendeurs ou bailleurs dans le cas où il y aurait eu de leur part constitution de partie civile. Le Tribunal en outre ordonnera, sous peine d'une astreinte par jour de retard au profit de la commune ou du département, la discontinuation immédiate des travaux et la démolition des ouvrages et constructions dans un délai qu'il fixera et qui ne pourra excéder trois mois. Faute d'exécution dans le délai fixé, ajoute le texte, le maire ou, à son défaut, le préfet devra faire effectuer la démolition aux frais du contrevenant.

L'article 4 du décret-loi comporte une innovation qui peut paraître intéressante ; il prévoit la possibilité pour les propriétaires et locataires des terrains de constituer des associations syndicales dans le but de transformer les lotissements-jardins et de les rendre propres à l'habitation. La constitution de ces associations obéit aux règles en vigueur en la matière ; ces organismes auront pour mission de dresser un projet d'aménagement qui sera

instruit et approuvé dans les conditions prévues par l'article 11 de la loi de 1919-1924. Il semble que cette dernière prescription fasse double emploi avec celle de l'article 1^{er} du décret puisque le lotissement a déjà fait l'objet, à la diligence du lotisseur lui-même, d'une approbation dans les mêmes formes. Il faut reconnaître que les deux procédures n'ont pas rigoureusement le même but ; d'ailleurs, en cette matière, deux précautions valent mieux qu'une.

Ajoutons que le lotisseur peut s'opposer au changement de destination de son lotissement (article 4) ; l'Administration peut passer outre à son opposition, mais le projet d'aménagement ne pourra recevoir exécution qu'après une déclaration d'utilité publique.

Enfin, ainsi que le prescrit l'article 5, lorsque l'Administration aura refusé d'approuver le projet d'aménagement présenté, les intéressés ne pourront déposer une nouvelle demande avant un délai de 5 ans.

Que penser de ce texte ?

Il justifie au delà les appréhensions que les premiers projets avaient fait naître, sans apporter cependant la solution désirable à la question des lotissements-jardins.

En effet, s'il supprime certains des inconvénients que cette sorte de morcellements pouvait présenter, il apporte une entrave sérieuse aux transactions portant sur des immeubles ruraux ; dès à présent, la moindre vente ou location portant sur une parcelle d'un domaine rural peut nécessiter la mise en œuvre d'une procédure complexe ; cela peut être lourd de conséquences. Mais, ce qui est bien plus grave, le nouveau texte ouvre un champ d'action inespéré aux spéculateurs qui avaient pu être un moment découragés par certaines des dispositions sévères de la loi du 19 juillet 1924.

Rien ne s'oppose à ce qu'ils créent des lotissements

grâce à la procédure simplifiée du décret-loi de 1935, puis, qu'ils attirent, par des prix avantageux, des acquéreurs auxquels ils feront valoir la possibilité de réaliser à brève échéance le changement de destination des terrains. Qui peut prévoir les arguments qui seront invoqués, les promesses qui seront faites, les engagements qui seront pris par ces entrepreneurs sans scrupules ? Tout cela dans le but de circonvenir des clients sans défense parce que mal renseignés sur la question. A quel abus n'assistera-t-on pas de nouveau ? Empêchera-t-on tous ces petits propriétaires de construire sur des terrains qu'ils ont ainsi acquis pour loger leur famille parce qu'ils sont sans ressources pour supporter la charge de l'aménagement du lotissement ? Ne faudra-t-il pas alors, de nouveau, établir une législation d'entr'aide sociale comme celle de 1928 sur l'aménagement des lotissements défectueux¹. Mais a-t-on oublié ce que cette loi nécessaire a coûté à l'Etat, donc aux contribuables ?

Sans insister davantage, il convient de souligner le manque d'harmonie et d'équilibre qui caractérise la législation des lotissements. Il apparaît que cette question des lotissements quelle que soit leur nature est ou bien fort mal posée ou bien fort mal résolue ; peut-être réunit-elle les deux caractères.

1. Loi du 15 mars 1928, facilitant l'aménagement des lotissements défectueux.

Décret du 11 avril 1928 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 15 mars 1928.

Arrêté du 27 novembre 1928 (modifié par l'arrêté du 31 décembre 1928) relatif aux subventions et prêts pour l'aménagement des lotissements défectueux.

Loi du 30 décembre 1928 portant fixation du budget général de l'exercice 1929, article 99, complétant l'article 6 de la loi du 15 mars 1928 (avances aux associations syndicales) et article 100 (report des crédits destinés à l'aménagement des lotissements défectueux).

Loi du 18 avril 1931, complétant l'article 4 de la loi du 15 mars 1928 relatif aux subventions allouées aux associations syndicales constituées pour l'aménagement des lotissements défectueux.

TITRE III

Solutions du Problème à l'Etranger

Législation Allemande

Législation Anglaise

CHAPITRE PREMIER

L'EXTENSION DES VILLES ET LES LOTISSEMENTS EN ALLEMAGNE

SECTION I

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Les aspects du problème. — Afin de saisir dans son ensemble la complexité du problème qui se pose aux dirigeants du III^e Reich en matière d'évolution urbaine, il convient de se reporter au dernier quart du siècle écoulé.

Au lendemain de la victoire de 1870, l'Allemagne était encore une nation essentiellement rurale. Sa superficie équivalait approximativement à celle de la France actuelle et le pays abritait environ 40 millions d'habitants. C'est dire qu'en fait elle était, au point de vue démographique, dans une situation à peu près identique à celle où nous nous trouvons nous-mêmes présentement.

La répartition des populations rurale et urbaine se révélait particulièrement favorable à une saine économie agricole, tandis que l'industrie était encore assez peu développée. Il n'y avait guère, en effet, que 30 % de citadins.

Mais déjà en 1882 la situation évoluait avec une étonnante rapidité. L'activité industrielle avait pris un essor considérable et les usines qui se multipliaient sans cesse croissaient en nombre et en importance au point que,

dès le début du XX^e siècle, l'Allemagne était au premier rang des producteurs mondiaux.

Dans le même temps la population suivait une courbe ascendante vertigineuse ; cependant il n'y avait guère d'excédent à cause d'une émigration régulière vers le nouveau monde. Mais cet ordre de choses allait être brusquement bouleversé par le développement soudain de l'industrie. Tous les travailleurs qui jusqu'alors s'expatriaient furent naturellement conduits à demeurer dans un pays qui leur procurait dorénavant les conditions d'existence qu'ils auraient recherchées à l'étranger. Les habitants des campagnes, de leur côté, se laissèrent prendre à cette fascination de la ville. Il en résulta un exode massif vers les agglomérations urbaines qui furent bientôt surpeuplées.

C'est ainsi qu'aujourd'hui la proportion se trouve inversée : la population rurale ne représente plus environ que le tiers de la population totale. L'agriculture est dans le marasme, et les villes sont véritablement congestionnées ¹.

Dès avant la guerre les pouvoirs publics avaient abordé la difficulté. Nous avons déjà signalé que les villes allemandes ont depuis longtemps fait l'objet d'efforts soutenus au point de vue de leur aménagement, notamment en ce qui concerne la répartition des espaces libres. Il faut voir là une preuve de l'initiative intelligente des autorités locales, les questions d'urbanisme ressortissant pour une grande part aux attributions de police des municipalités ² ; conscientes de leur tâche, elles sont parvenues pendant longtemps à prévenir ou à réprimer le désordre consécutif à un développement trop subit.

1. « Démographie en Allemagne » (*L'Administration locale*, doc. 112, fasc. 11, 1935).

2. « L'organisation municipale allemande » (*ibidem*, doc. 78, fasc. 7, 1934).

Mais à la suite du conflit mondial de 1914-1918, l'Allemagne s'est trouvée fortement désorganisée au point de vue qui nous intéresse. Il lui fallut faire face à deux ordres de préoccupations : il s'agissait de procéder au relèvement de l'agriculture dont la dépression s'accroissait, et d'endiguer l'extension déréglée des villes qui s'effectuait dans une forme que nous lui connaissons bien, la forme des lotissements.

Les deux questions sont, comme en France, en un rapport étroit. L'Allemagne s'est d'abord attachée à résoudre la première ; il n'est pas indifférent de connaître ce qui fut fait à cet égard.

« Boden politik » ou « Boden reform » sont les noms qui ont été donnés à un ensemble de mesures prises dans le but de procéder à une complète réorganisation de l'économie rurale.

Les grands domaines fonciers étaient, outre Rhin, une règle courante, ils constituaient un grave obstacle à l'accession des travailleurs à la petite propriété. Or il était urgent de ramener ces derniers à la terre qu'ils désertaient et de les y fixer. D'autre part, il fallait par dessus tout éviter une spéculation qui n'aurait pas manqué de se manifester si des mesures appropriées n'avaient été prises.

Ces préoccupations ont donné naissance à un système très original qui trouve sa consécration officielle dans la loi du Reich du 11 août 1919 sur les entreprises de lotissements ¹.

Loi du 2 août 1919. — Cette loi, incorporée à la Constitution de Weimar, pose des principes directeurs destinés à servir de cadre à une réglementation plus détaillée dont l'élaboration est laissée à l'initiative du Ministre du Travail du Reich. Dans le cas où il ne ferait

1. *Reichsgesetzblatt*, 1919, n° 155, p. 1429.

pas usage de ce droit, les autorités centrales des Etats, *Landeszentralbehörden*, sont appelées à prendre les décisions nécessaires. Le Ministre du Travail est également autorisé par la loi à tolérer des exceptions à son application dans la mesure où les règlements en vigueur dans les Etats du Bund assurent déjà une organisation satisfaisante des matières faisant l'objet des nouvelles dispositions légales.

Nous allons exposer dans ses grandes lignes l'économie de cette loi fondamentale.

La loi de 1919 impose aux Etats du Bund l'obligation de constituer, au cas où elles n'existeraient pas déjà, des « Entreprises d'intérêt public » dans le double but de créer de nouveaux locaux d'habitation pour les populations urbaines qui vivent dans de mauvaises conditions de logement et d'organiser de petites exploitations agricoles de superficie limitée destinées aux modestes travailleurs des champs. Ces dispositions intéressent donc spécialement la population ouvrière de la grosse industrie d'une part, et, d'autre part, les travailleurs ruraux.

Les entreprises de lotissement ainsi créées sont investies de pouvoirs très étendus. Chacune se voit affecter une région ou « district » que l'on pourrait comparer à une zone d'influence où elle peut se faire attribuer, dans certains cas déterminés, les terrains nécessaires à son activité. La loi indique les terrains sur lesquels doit, autant que possible, se fixer le choix. Ce sont des terrains domaniaux lorsque leur déclassement ne porte pas préjudice à l'intérêt de la collectivité ; ou bien des terrains marécageux, des landes ou des tourbières lorsque leur aménagement est possible ; et, d'une façon générale, toutes terres arables laissées en friche par leur propriétaire lorsque celui-ci ne prendra pas l'engagement de les mettre en culture dans un délai déterminé (admirable

prééminence de l'intérêt général que l'on rencontre à chaque pas dans la législation allemande). Enfin l'entreprise est nantie d'un droit de préemption relativement aux terres cultivées et non bâties situées dans son district au cas où ces terres viendraient à être mises en vente.

Une grande liberté d'action est donc conférée à ces organismes. Il existe cependant des restrictions. C'est ainsi que, lorsque dans une région les grands domaines fonciers forment la majeure partie des terres utilisables, leurs propriétaires sont constitués en une association, sorte d'association syndicale, qui, sous la surveillance étroite des autorités supérieures des Etats, se substitue à l'entreprise et, sur sa demande, détermine les terrains à prélever sur l'étendue des grands domaines.

Lorsque l'entreprise est mise en possession des terrains qui lui sont dévolus, elle procède à la création d'une « Kolonie », sorte d'association fondée entre toutes les personnes qui veulent participer à l'exploitation et à la mise en valeur du nouveau domaine ainsi constitué et, éventuellement, devenir propriétaires de lots s'il y a morcellement subséquent. Cette création a donc pour premier résultat une véritable organisation collectiviste puisque les associés travaillent sur le bien de la Kolonie et non sur le leur. Cependant son but peut être aussi bien individualiste dans la mesure où les associés réussissent par leur travail à acquérir une indépendance économique totale et deviennent, par conséquent, les seuls maîtres de leur propre lopin de terre. Quand ce but est atteint, la collaboration qui était à la base de la société devient inutile et cette dernière est appelée à disparaître puisque, dans ce cas, elle n'a été formée que pour en arriver au morcellement de lots susceptibles de se suffire à eux-mêmes. La forme de société peut donc n'être que transitoire. Il y a en Allemagne des partisans résolus de la

forme société à durée indéfinie du type collectiviste.

On avait fondé de grands espoirs sur ces sortes d'entreprises. Il semble que la réalité n'ait pas répondu à ce qu'on en attendait. Cette politique d'ailleurs présente un danger : il peut arriver que les travailleurs ruraux, devant cette possibilité qui leur est offerte d'acquérir de petites propriétés individuelles, soient détournés des grandes exploitations qui sont encore nécessaires à la vie de ce pays ; et l'économie agricole peut avoir à souffrir du retrait de ces forces actives ¹.

Ce système des « Kolonies » a été généralisé et pratiqué sur une grande échelle. Il a notamment été appliqué à l'industrie.

Les municipalités aménagent ainsi dans les banlieues des villes des agglomérations suburbaines qu'elles relient à l'agglomération principale au moyen d'un réseau ferroviaire et routier très complet ². Un tel procédé présente de nombreux avantages parmi lesquels celui d'éviter l'extension trop précipitée d'une ville regorgeant de population ; extension qu'il est toujours difficile d'organiser avec ordre et méthode dès qu'elle prend trop d'ampleur. Les villes allemandes cependant ont connu, à ce point de vue, les mêmes vicissitudes que les nôtres.

Qui n'a vu ces lamentables bicoques, ces abris rudimentaires auxquels les terrains vagues avoisinant les agglomérations ont de tout temps donné naissance ? Les faubourgs allemands n'ont pas échappé à cet enlaidissement et, dès avant la guerre, on y rencontrait nombreux ces objets de désolation. Cependant, les ordonnances municipales interdisaient d'une façon absolue qu'ils fussent utilisés pour l'habitation. Mais le boulever-

1. Voir sur ces matières : Ley, Eilman et Magura, *Siedlung und Siedlungsverfahren*.

2. « La colonisation suburbaine en Allemagne » (*L'Administration locale*, doc. 33, fasc. 4, 1933).

sement social consécutif au conflit de 1914-1918 incita les municipalités à faire preuve d'une large tolérance, car la crise du logement atteignait durement les classes laborieuses. Dès cet instant, le mouvement ne pouvait plus être arrêté et les banlieues furent en proie à la même fièvre des lotissements qui a sévi en France.

Ainsi l'Allemagne fut amenée à réglementer d'une façon plus précise qu'elle ne l'avait fait jusqu'alors cette activité qui revêtait un caractère de réelle gravité. La dernière en date des mesures qui furent prises pour obvier à ces inconvénients est la loi sur l'organisation des terrains de lotissement à usage d'habitation du 22 septembre 1933¹, promulguée par le Chancelier du Reich, Adolph Hitler et contresignée par le Ministre du Travail, Frantz Seldte, que nous allons examiner.

SECTION II

RÉGLEMENTATION DES LOTISSEMENTS

A USAGE D'HABITATION.

LOI DU 22 SEPTEMBRE 1933

La loi du 22 septembre 1933 tient compte de la forme fédérale du Reich allemand et, pour cette raison, précise que les réglementations détaillées en vigueur dans les différents Etats et conformes aux prescriptions qu'elle édicte seront maintenues.

D'autre part elle confère au Ministre du Travail du Reich le pouvoir de prendre tous règlements, arrêtés ou dispositions administratives pour assurer la parfaite application de ses dispositions. Elle prévoit enfin le cas où le Ministre ne ferait pas usage de ses prérogatives ; dans ce cas il appartiendrait aux autorités supérieures de chaque Etat (oberste Landesbehörde) de suppléer à cette absence de décision.

1. *Reichsgesetzblatt*, 26 sept. 1933, p. 659.

Ayant ainsi défini les pouvoirs des différentes autorités chargées de la réglementation de détail, la loi établit les principes généraux qui devront présider à la réalisation des entreprises de lotissements.

Nous allons examiner ces dispositions.

Détermination des surfaces à bâtir. — Aux termes du paragraphe 1^{er} de la loi, la détermination des terrains où des lotissements à usage d'habitation pourront être entrepris appartient *exclusivement* à l'autorité supérieure de chaque Etat et résulte d'une déclaration expresse de sa part. La décision administrative pourra intervenir toutes les fois qu'un développement urbain se dessine ou est à prévoir, lorsqu'il est vraisemblable que sans une organisation particulière des lots à bâtir, l'intérêt général ou celui des lotis serait lésé.

Morceler des terrains en parcelles destinées à recevoir des constructions n'est par conséquent pas, en règle générale, une faculté appartenant aux particuliers. L'opportunité de l'application de la loi est laissée à l'appréciation de l'Administration des Etats. Il faut bien souligner que ce n'est pas le fait du morcellement *in abstracto* qui est réglementé, mais le fait de morceler dans des conditions qui pourraient être préjudiciables au bien public. Sans doute une disposition législative qui confère une telle liberté d'appréciation au pouvoir administratif peut paraître singulièrement hardie ; cependant on comprend sa prudence et son esprit tutélaire si l'on considère d'une part l'opportunité et la sagesse avec lesquelles les autorités allemandes ont toujours su faire usage de leurs pouvoirs dans l'organisation des extensions urbaines, et si l'on envisage d'autre part les nombreux déboires qui furent consécutifs, dans certaines nations, à la libre manifestation de l'initiative individuelle.

Le paragraphe 1^{er} envisage encore l'éventualité selon laquelle les surfaces lotissables s'étendraient sur le territoire de plusieurs Etats. En ce cas le pouvoir de prendre la décision déclarative est dévolu au Ministre du Travail du Reich qui est tenu de consulter au préalable les autorités supérieures des Etats intéressés.

Ce n'est qu'après cette déclaration administrative de l'autorité supérieure de l'Etat intéressé ou du Ministre, que le projet peut être établi.

Etablissement du « wirtschaftsplan ». — Le projet est essentiellement constitué par le « wirtschaftsplan », plan détaillé et véritable programme d'après lequel l'organisation des lots à bâtir est déterminée à la fois en ce qui concerne les questions financières d'aménagement et l'utilisation rationnelle du sol. C'est ainsi qu'il faut tenir compte, prescrit le paragraphe 2, des besoins de l'exploitation agricole ou forestière, des nécessités de l'industrie et des transports, de l'hygiène et de la salubrité des constructions, de la protection contre les attaques aériennes ; il faut enfin assurer le respect des sites et ménager aux habitants la possibilité de trouver un repos salubre dans des parcs, jardins ou terrains divers aménagés pour permettre l'exercice de jeux.

La loi précise que le plan doit être en harmonie avec les plans correspondants des terrains limitrophes. Pour assurer cette concordance, elle confère à l'autorité administrative le pouvoir d'exiger *toutes modifications* nécessitées par l'intérêt général. D'ailleurs le plan doit être présenté à l'agrément du Ministre du Travail du Reich, et les questions intéressant les communications ou l'agriculture devront faire l'objet d'un examen spécial par les ministères compétents.

Champ d'application de la loi. — La loi du 22 septembre 1933 ne réglemente que les opérations de lotisse-

ments à usage d'habitation. C'est pourquoi son paragraphe 5 précise que doivent être dispensées des formalités qu'elle institue les transactions qui ont pour objet :

1. En premier lieu les parcelles de terrain destinées à une exploitation forestière, agricole ou maraîchère et ne devant pas recevoir des constructions de maisons.

2. En second lieu les terres qui ont été aménagées dans le cadre d'une procédure de morcellement conformément à la loi du 11 août 1919 ou de la loi sur la nouvelle organisation de l'agriculture.

3. Enfin les terrains qui ont été déjà régulièrement soumis aux prescriptions légales.

Lotissements interdits. — Le choix de certains terrains pour y constituer des lots à bâtir est interdit lorsque certaines circonstances de fait se trouvent réunies.

Le plan ne peut prévoir comme surfaces d'habitation ou de lotissements :

1. Les fonds de terre qui sont l'objet de l'établissement ou d'un projet d'établissement d'une entreprise agricole au sens de la loi du 11 août 1919 (dont nous avons fait l'exposé sommaire) ou de la loi du 14 juillet 1933 sur la nouvelle organisation de l'agriculture¹ (§ 2 de la loi).

2. Les biens communaux, lorsque des terrains avoisinants peuvent remplir le même office pour un prix inférieur et notamment à la condition que leur mise en état de recevoir des constructions ne nécessite pas l'engagement de dépenses plus élevées (§ 3, al. 1).

3. Les terrains d'un aménagement trop dispendieux au point de vue de l'établissement des rues et voies de circulation, des canalisations d'eau, de gaz, d'électricité des réseaux d'égouts, ou dont l'éloignement de l'agglomération

1. *Reichsgesetzblatt*, I, p. 517.

mération principale exigerait une trop coûteuse organisation pour les services d'instruction publique, de police et d'incendie, en un mot dont l'utilisation aurait pour conséquence des inconvénients d'ordre économique pour les habitants (§ 3, al. 2).

Cette dernière disposition permet donc de prononcer l'interdiction d'un lotissement pour le seul motif qu'il serait susceptible de placer les lotis dans des conditions d'existence désavantageuses par rapport au reste de la population urbaine ; ainsi la loi anéantit la possibilité des lotissements qui ne répondraient pas aux exigences modernes de l'hygiène, de la salubrité ou même de la *simple commodité d'habitation* ; et par là s'affirme l'esprit de la législation allemande qui, à l'inverse du libéralisme de la législation française, limite, dans l'intérêt général, les droits de l'individu. On peut évidemment objecter qu'une réglementation plus libérale aboutit pratiquement au même résultat puisque les terrains lotis étant destinés à être vendus, seuls se vendront ceux qui ne présentent pas les inconvénients de fait proscrits par la loi allemande. En effet, il semble qu'ici, comme en beaucoup de matières, la vieille loi de l'offre et de la demande soit appelée à jouer son rôle pondérateur sans l'intervention de la puissance supérieure de l'Etat. Il suffit pour écarter cette objection, de rappeler le nombre incroyable des lotissements défectueux où cet élément pondérateur n'a pas réussi à protéger contre eux-mêmes des acquéreurs trop confiants dans les mirifiques promesses qui leur avaient été prodiguées. Le contrôle rigoureux des pouvoirs publics semble donc, à tout prendre, nettement préférable. La loi allemande donne à ce contrôle une portée considérable en laissant à l'autorité une aussi large faculté d'appréciation.

Etant donné que c'est de l'Autorité Administrative

que dépend la détermination même des terrains où s'effectueront les entreprises, on voit qu'elle dispose d'une arme redoutable. Et comme, par ailleurs, la législation que nous étudions prescrit, préalablement aux opérations de vente ou de location, l'accomplissement d'une formalité indispensable à la validité des actes, elle rend ainsi inefficace toute tentative de fraude. Cette formalité est celle du certificat préalable de ratification que tout propriétaire est tenu de se faire délivrer par l'autorité compétente et à défaut duquel toute transaction serait radicalement inopérante, inexistante pourrait-on dire.

Certificat administratif de ratification. — Ce certificat commande en quelque sorte l'application de la loi. Il est la clef de voûte, la cheville ouvrière de l'édifice législatif, car c'est par lui que l'Administration va pouvoir exercer son contrôle rigoureux de toutes les opérations de lotissement.

Pour comprendre l'importance juridique de cette ratification, il faut rappeler brièvement une particularité du droit allemand relative à la procédure des transactions immobilières.

En droit français, la propriété passe de l'aliénateur à l'acquéreur au moment même où le contrat est conclu. L'acheteur devient propriétaire dès que l'échange de consentements a eu lieu, dès que l'accord des volontés est réalisé. Le droit allemand, pour des raisons relatives à la réglementation des transactions immobilières, maintient la nécessité des deux opérations juridiques qui, en droit romain, étaient nécessaires à toutes transactions ; la première, le contrat simplement générateur d'obligations, la deuxième, le transfert matériel de la propriété. Le transfert ne s'opère pas par le seul effet d'un échange de consentements. Le contrat qui sanctionne l'accord des volontés n'a pour résultat que de

créer des obligations (obligation de remettre la chose pour le vendeur, engagement corrélatif de la part de l'acheteur de payer le prix) ; mais en matière immobilière c'est l'inscription au Livre foncier, le *Grundbuch*, qui seule réalise le transfert de propriété.

Ce système a le grand avantage de rendre le transfert plus apparent puisqu'il le fait dépendre d'un fait matériel, la tradition ou la tradition feinte, l'inscription.

Or la loi de 1933 soumet l'acte juridique, l'*auflassung*, par lequel les parties s'engagent à procéder à l'inscription translatrice de propriété, à la formalité de ratification préalable.

On comprend dès lors la portée considérable de cette disposition. Lorsque les contractants se présentent devant le juge chargé de la tenue du Livre foncier, le *Grundbuchrichter*, ce dernier ne se bornera pas à une simple réception du titre, comme le Conservateur des Hypothèques en France ; mais il procèdera à une minutieuse vérification de la régularité des opérations qui lui sont soumises ; l'inscription au Livre foncier, en effet, n'est pas une pure mesure de publicité, mais une indispensable sanction qui donne *force absolue* à l'acte inscrit.

Or, aux termes du paragraphe 11, le *Grundbuchrichter* ne peut, en ce qui concerne un acte juridique soumis à ratification, porter inscription sur le Livre foncier que si la notification de ratification lui a été présentée ou s'il est prouvé, par un certificat de l'autorité compétente, que cette ratification n'était pas nécessaire. De sorte que l'absence de ratification ne pourra pas passer inaperçue au juge, qui, en ce cas, refusera de porter mention de l'acte sur ses registres ; cet acte demeurera donc inachevé. C'est pourquoi la nécessité de cette formalité donne un si complet et efficace droit de regard à l'Administration sur l'activité des particuliers en la matière.

Autorité compétente. — L'autorité compétente pour la délivrance du certificat est l'autorité administrative inférieure, *Untere Verwaltungsbehörde*, sur la circonscription de laquelle se trouve le terrain à lotir.

Dans le cas où le terrain s'étend sur le territoire de plusieurs districts, l'autorité compétente est celle sur la circonscription de laquelle se trouve la plus grande superficie du lotissement. Les cas douteux doivent toujours être soumis à l'appréciation de l'autorité administrative supérieure des Etats, *Oberste Landesbehörde*.

Ajoutons que le Reich et les Etats, pour les opérations qu'ils sont susceptibles d'entreprendre, sont dispensés de ratification (§ 4 al. 4). Toutefois, si l'*auflassung* a trait à un fonds de terre qui est en la propriété ou se trouve sous l'administration du Reich ou d'un Etat, l'autorité inférieure, *Untere Verwaltungsbehörde*, normalement compétente doit être consultée ; au cas de désaccord, le pouvoir de décision est dévolu au Ministre du Travail du Reich.

Modalités de la décision administrative. — L'autorité administrative a le pouvoir : d'accorder la ratification prescrite par la loi, de la refuser ou de l'accorder sous certaines conditions.

La délivrance pure et simple du certificat ne présente aucune particularité.

Nous allons examiner les deux autres alternatives.

1° *Refus de ratification.* Il est prévu, selon le paragraphe 6, dans les cas suivants :

1. Lorsqu'il sera permis de prévoir que le terrain servira non pas à l'édification de maisons individuelles, mais à celle de grandes bâtisses, ou lorsque la construction projetée n'est pas en conformité avec les dispositions du *wirtschaftsplan*.

2. Lorsque l'emplacement proposé présente les incon-

vénients qui peuvent entraîner l'interdiction du lotissement : aménagement dispendieux, difficultés de communications, inconvénients d'ordre économique etc... (§ 3, al. 2).

3. Lorsque les terrains ont bien été classés par l'autorité compétente comme surfaces de lotissements, mais que le défaut d'établissement du *wirtschaftsplan* préalablement aux ventes peut laisser prévoir que des constructions seront édifiées sur des terrains non aménagés et par suite impropres à cet usage.

2° *Ratification conditionnelle.* — L'autorité administrative peut, en deuxième lieu, faire dépendre son approbation de la réalisation préalable, par le propriétaire, de certaines conditions.

1. C'est ainsi que l'Administration a la faculté d'imposer une limite aux prix de vente ou de location des terrains à bâtir. Cette disposition d'ailleurs est critiquable. L'engagement qu'on exige du propriétaire se justifie évidemment par le souci de protéger les intérêts particuliers contre une spéculation toujours possible des vendeurs ; spéculation dont le pays a particulièrement souffert à un moment où elle avait pris des proportions invraisemblables. Il ne semble pas cependant qu'une telle mesure soit judicieuse à une époque où l'instabilité des conditions économiques ne permet pas de préjuger ainsi de l'avenir.

2. L'Administration peut encore, bien que la construction projetée ne corresponde pas aux prescriptions du *wirtschaftsplan*, donner sa ratification, mais sous la condition que le requérant s'engage à prendre les dispositions nécessaires pour supprimer les causes qui auraient pu entraîner le refus d'autorisation. Ce sont celles prévues au paragraphe 3, al. 2.

3. Enfin le paragraphe 7, al. 1 de la loi donne à l'Ad-

ministration la faculté d'exiger du propriétaire certains engagements ayant trait à cette question primordiale des espaces libres.

Espaces réservés. — Il est important de bien mettre en lumière les pouvoirs considérables donnés en cette matière à l'autorité administrative. Elle est en effet *entièrement* libre d'apprécier l'utilité d'une réserve quelconque.

Si elle opte pour la réserve, le lotisseur peut être tenu de céder à la commune, sans indemnité d'aucune sorte, les terrains de superficie nécessaire à l'établissement de places, de jardins ou de voies de communication, ou précise le texte, nécessaires à la satisfaction de *tout autre besoin d'intérêt public*, formule extensive qui laisse une grande marge d'appréciation. Mais si l'Administration n'est limitée par aucun minimum, par contre la loi dispose qu'elle ne pourra exiger plus de 25 % ou de 35 % de la surface totale des terrains, selon que les constructions projetées doivent être compactes ou disséminées.

Il ressort de ces prescriptions que le lotisseur peut toujours être contraint de faire abandon gratuit d'une partie limitée de son terrain. Cependant il peut être dispensé de cette cession, puisque l'Administration est libre de ne pas l'exiger. Est-ce à dire qu'il bénéficiera dans ce cas d'une mesure de faveur ? Certes non.

En effet si l'Administration estime que la cession en nature ne présente pour elle aucune utilité, elle a, prescrit le paragraphe 7, la faculté d'imposer au lotisseur le *versement d'une somme équivalente* au sacrifice que représenterait pour lui la cession du terrain. La loi d'ailleurs précise que cette somme, ainsi que les terrains cédés, ne peuvent être utilisés que pour des buts définis d'aménagement urbain. Cependant, à ce point de vue, la

commune a la possibilité (§ 7, al. 1, *in fine*) de procéder, entre les divers lotissements en voie de réalisation, à *tous échanges et achats* nécessaires à une extension rationnelle.

On ne peut manquer d'admirer la souplesse de ces dispositions quand on les compare à celles correspondantes de notre législation française.

Ici point de minimum fixé. Cela pourrait assurément présenter un danger si l'autorité détentrice de cette liberté d'appréciation ne s'était toujours révélée soucieuse d'un intérêt général bien compris.

Par contre le maximum imposé paraît fort raisonnable. Car sa proportion, par rapport à la surface totale du terrain à lotir, permet de réserver une superficie suffisante et qui n'a guère été atteinte même dans les villes que l'on a coutume de citer en exemple d'aménagement urbain. D'autre part nous savons que l'obligation de prélever dans tous les cas une proportion préfixe de terrains est une gêne plus grande que l'impossibilité de dépasser une certaine limite. D'ailleurs, et c'est ce qui fait l'originalité de cette disposition du paragraphe 7, les municipalités allemandes n'ont pratiquement aucune limite lorsque les nécessités d'un aménagement convenable de l'extension de la ville l'exigeront. Elles ont, en effet, cette possibilité, grandement remarquable, de procéder à des *remembrements* des surfaces rendues disponibles sur chaque lotissement et que leur dispersion rendait inutilisables. La commune pourra donc, dans un cas particulier, exiger une cession d'espaces libres qui absorbera éventuellement la presque totalité du terrain à lotir, mais le propriétaire sera strictement dédommagé pour le surplus de l'abandon qui était exigible sans indemnité. La collectivité n'aura pas à supporter les frais de cette expropriation puisque la

municipalité disposera d'un fonds de réserve constitué par les versements opérés au sujet des lotissements (relativement nombreux en pratique) où la réserve d'espaces libres ne s'imposait pas. Enfin, lorsque l'état des lieux les rendra opportuns, l'autorité municipale aura la ressource de procéder à des échanges de terrains réservés entre les divers lotissements en voie de création.

Cette solution d'un des problèmes les plus délicats que posent les lotissements en matière d'extension urbaine est des plus heureuses en ce qu'elle permet aux municipalités d'aménager elles-mêmes rationnellement, au moyen de remembrements judicieux, des banlieues où régneraient le désordre et l'anarchie si la loi n'avait donné à ces autorités locales une aussi complète liberté d'action.

Ajoutons, pour terminer, que le refus de ratification ou son octroi sous conditions est un droit absolu pour l'autorité compétente qui apprécie souverainement. Le paragraphe 8 prescrit seulement que, préalablement à la décision administrative, les intéressés peuvent être entendus si cela est désirable.

Ces derniers d'ailleurs, au cas de rejet de leur demande ou de son approbation conditionnelle, ont, dans un délai de 15 jours à dater de la notification de la décision, le droit de faire appel à l'autorité supérieure qui juge souverainement et définitivement.

Enfin lorsque des conditions ont été déterminées et imposées aux requérants, leur accomplissement est rigoureusement exigé et peut être poursuivi par toutes voies de contrainte légales.

Oppositions. — Il peut arriver que le juge chargé de la tenue du Livre foncier ait porté par erreur inscription d'un acte soumis à la procédure de ratification et en l'absence de cette décision administrative.

Dans ce cas, l'autorité compétente a, selon le paragraphe 11, alinéa 2, le droit de demander qu'il soit porté sur le livre mention de son opposition. De ce moment, conformément au droit commun (§ 54, al. 1 de la loi sur le Livre foncier), les tiers sont avertis que le transfert de propriété n'est pas parfait et qu'il y a lieu d'attendre une décision de justice.

L'opposition ne sera radiée que sur la mainlevée de l'autorité qui l'a fait inscrire ou si, postérieurement, la ratification nécessaire est accordée.

Fin de non-recevoir. — Le paragraphe 12 de la loi précise qu'aucun recours en dommages-intérêts ne peut être intenté à la suite ou à l'occasion des mesures dont la loi entraîne l'application en ce qui concerne la limitation du droit de propriété ou les réquisitions qu'elle prescrit au bénéfice des collectivités.

*
* *

Conclusion. — Les principes législatifs qui ont trouvé leur consécration dans la première loi allemande de 1919 nous ont paru présenter un intérêt suffisant, dans le cadre de notre étude, pour mériter un exposé sommaire. Mais nous pensons que s'ils se justifient dans ce pays où de vieilles survivances du droit germanique permettent leur application sur une grande échelle, ils se heurteraient, en France, à notre traditionnel esprit individualiste qui se prêterait mal à de telles contraintes.

Il est d'ailleurs toujours délicat de chercher à l'étranger des exemples dont on puisse s'inspirer utilement à cause des différences fondamentales dues aux particularités de caractère des diverses races, à leur régime juridique, à leur organisation administrative.

Toutefois, en matière de lotissements à bâtir (loi de 1933) il est intéressant de constater les grandes analogies

de la législation allemande et de la nôtre. Toutes deux procèdent de la même conception en ce qui concerne la réglementation de cette forme spéciale de l'activité des particuliers. Mais alors que la législation française admet la réalisation fragmentaire de lotissements au gré des propriétaires des terrains, la loi allemande pose en principe la sujétion absolue des intérêts particuliers au droit éminent de l'Etat qui représente l'intérêt général. Les pouvoirs publics et non les individus ont par suite seuls compétence pour déterminer, d'après les besoins probables de l'extension d'une ville, les quadrilatères de lots à bâtir où cette extension devra s'effectuer. Il s'ensuit qu'au lieu d'être pratiquement abandonnée à la volonté des particuliers et aux seuls effets de la loi d'offre et de demande, elle est rigoureusement dirigée par l'autorité administrative. Cela présente un grand avantage qui en entraînera plusieurs autres. En effet les divers emplacements à bâtir, au lieu de faire l'objet de projets isolés trop souvent discordants, sont obligatoirement soumis à une étude d'ensemble générale et méthodique portant sur de vastes étendues de terrain et dont la réalisation rationnelle ne donnera pas plus tard l'impression d'avoir été formée d'un agrégat de projets dont la concordance a été livrée au hasard.

La conséquence logique est que les espaces libres qui intéressent au plus haut point la collectivité pourront faire l'objet d'une étude globale et d'une répartition sur l'ensemble des terrains ; solution très heureuse dont l'application est facilitée par la grande liberté d'action donnée à l'Administration qui peut à son gré procéder à tous les remembrements désirables. D'autre part cette réserve n'est pas considérée comme un sacrifice imposé au propriétaire lorsqu'il représente une nécessité indispensable pour la collectivité. Elle a le sens d'une contre-

partie obligatoire à verser par le propriétaire dont les terrains acquerront de ce chef une plus-value : la collectivité doit profiter de cette augmentation de valeur. Il faut voir là une soumission entière des intérêts particuliers à l'intérêt général. Cette sorte d'impôt sera versé en nature lorsque les terrains offriront une utilité pour la collectivité urbaine ; sinon le versement sera effectué en espèces avec cette particularité que les fonds ainsi recueillis devront être employés à l'amélioration des conditions des morcellements (voirie etc.).

Cette loi donne l'exemple d'une réglementation bien conçue et fort heureusement adaptée à la protection de tous les intérêts en présence. Elle soumet à une stricte centralisation (autorité supérieure des Etats, Ministre du Reich) les attributions d'ordre général intéressant l'ensemble de la collectivité, mais elle confie par contre aux pouvoirs locaux le contrôle et la responsabilité des questions purement locales. Le système qu'elle institue est une large initiative des autorités locales (puisque c'est de leur appréciation que dépend la mise en vigueur des prescriptions légales) sous un contrôle serré du pouvoir central qui provoque cette initiative au lieu de la paralyser.

Une telle souplesse législative paraît fort opportune dans une matière dont le principal caractère est que chaque cas est un cas d'espèce. Cette conception laisse aux autorités locales un champ d'action aussi large qu'on puisse le souhaiter, ce qui est un bien puisqu'elles sont près des faits et peuvent seules juger pour chaque cas particulier.

Ce système semble réaliser ce que notre actuelle réglementation des lotissements n'a pu parvenir à faire. En effet il pose des cadres généraux d'application sans enfermer la pratique dans des règles trop étroites.

Mais précisément on peut se demander si cette appréciation souveraine par des pouvoirs locaux qui ne sont pas toujours suffisamment éloignés de certaines contingences pour agir en toute impartialité n'est pas un écueil.

Malgré cela, cette loi postérieure à la nôtre marque sur elle un progrès réel ainsi que nous venons de le voir.

Certains pays ont, en matière d'urbanisme, obtenu de bons résultats sans cependant connaître de réglementation particulière sur les lotissements. C'est le cas notamment de l'Angleterre dont nous allons étudier la législation.

CHAPITRE II

LES LOIS D'URBANISME EN ANGLETERRE

SECTION I

GÉNÉRALITÉS

Il n'existe pas en Angleterre de législation spéciale sur les lotissements. Et, d'une façon générale, les droits et obligations des propriétaires de terrains ne sont restreints ou précisés par aucune disposition particulière qui puisse se rapprocher de celles des lois de 1919-1924 que nous avons étudiées.

Par conséquent, en notre matière, nous ne pouvons tirer, semble-t-il, de la législation anglaise aucun enseignement direct. Cependant son examen présente un réel avantage. Tout d'abord on peut considérer qu'il est précisément intéressant de savoir comment a pu être réalisée une réglementation satisfaisante de certains problèmes urbains sans passer par une procédure qui a revêtu en France une si considérable importance. D'autre part on est tout naturellement amené à se poser cette question : la conception française des lotissements et l'organisation qui en découle sont-elles vraiment la seule façon de traiter le problème d'extension des villes ? La réponse négative catégorique est fournie par l'exem-

ple des nombreux pays étrangers qui ignorent une réglementation de ce genre. Malgré cela certains de ces pays ont obtenu des résultats qui forcent l'admiration, notamment l'Angleterre.

La conception anglaise du problème urbain est une conception strictement administrative. Il est en effet naturel de considérer que toutes les questions d'urbanisme intéressant en premier lieu les collectivités urbaines en tant que collectivités, relèvent exclusivement de la compétence des autorités chargées de veiller sur les intérêts de ces collectivités. Est-ce à dire que l'initiative privée doit être interdite en ce domaine ? Certes non en tant qu'elle contribue à l'intérêt général. Et nous verrons précisément que la législation anglaise lui concède une large place, plus large en un sens que celle qui lui est dévolue en France. Le particulier peut en effet être appelé à devenir un collaborateur des autorités responsables et soumettre des projets qui, s'ils sont agréés, s'intègrent dans le programme administratif et sont réalisés au même titre que ce dernier, tout comme s'ils émanaient des pouvoirs publics. Malgré cette nécessaire concession faite à l'activité individuelle, la législation anglaise s'adresse uniquement aux autorités publiques dont elle fixe la compétence et les obligations.

Nous avons dit, au début de cette étude, qu'il était possible d'établir en notre matière une nette démarcation entre les questions d'ordre général ou administratives (tracé du plan, aménagement et extension des villes), et les questions touchant de plus près au droit privé (morcellements des terrains par les propriétaires, lotissements, ventes et locations des parcelles). Le droit français essaie d'établir un équilibre harmonieux entre les deux séries de questions traitées en parallèle. Le droit allemand les scinde, et les lois que nous avons

étudiées ne concernent que le deuxième ordre de matières. Les lois anglaises d'urbanisme ne régissent que le premier aspect du problème, elles ne concernent que l'activité des collectivités urbaines. Est-ce une lacune ? Nous ne le croyons pas car il est indéniable que l'Angleterre est à la tête des pays qui ont contribué au développement et au progrès de la science urbaine.

Cela tient évidemment aux efforts qui de toutes parts en cette nation ont depuis de longues années contribué à l'élaboration d'une doctrine et à sa mise en application. Dès le XIX^e siècle dans des ouvrages déjà anciens, ceux, par exemple, de James Silk Buckingham¹ ou ceux de Ebenezer Howard², on sent que ces auteurs, loin de tomber dans l'utopie, tendent à la recherche d'un progrès immédiat et pratique. Enfin, même des descriptions empreintes d'une certaine fantaisie comme celles de William Morris qui dans ses *News from Nowhere* décrit un Londres de l'an 2.000, immense cité-jardin où tout a changé, aussi bien l'aspect des choses que la mentalité des hommes et où la Tamise coule limpide à travers des vergers et des parcs sans clôture, ont certainement contribué à la préparation d'un mouvement par l'éducation de plus en plus répandue et approfondie du public ; fait qui a son importance en Angleterre où généralement des mesures législatives ne sont prises que lorsque l'opinion a manifesté son avis sur la question.

La tâche des gouvernants était toute tracée ; effectivement les premières dispositions qui prescrivent l'établissement de plans urbains datent d'une époque relativement éloignée, près d'un siècle.

Depuis lors ces mesures isolées furent reprises, améliorées et généralisées sous l'impulsion sans cesse renouve-

1. *Cité modèle de Victoria*, 1849.

2. *Garden Cities of To-Morrow*, 1898.

lée de nombreux organismes spécialisés, au premier rang desquels il faut citer le « Royal Institute of British Architects », qui dès 1910, prenait l'initiative de réunir à Londres une conférence d'urbanisme, érigée depuis en une organisation permanente.

Ces différents concours ont amené le gouvernement anglais à établir une législation d'urbanisme fort bien comprise dont le dernier état est la loi du 12 juillet 1932, substituée aux diverses lois précédentes qui régissaient la matière. Ces lois étaient assez nombreuses. En effet il y a déjà un quart de siècle que l'Angleterre possède une législation précise d'aménagement urbain. Le premier « Town planning Act » date de 1909. Des améliorations lui furent apportées par l'Act de 1919¹ puis par celui de 1925², enfin par le *Local Government Act* de 1929³.

Le « *Town Planning Act* de 1925 » est en quelque sorte la codification de la législation antérieure ; il était cependant insuffisant pour les résultats que l'on en attendait.

En effet cette législation était conçue comme une extension des « *Public Health Acts* », lois sur la santé et l'hygiène publiques et des « *Housing Acts* », lois sur la salubrité des conditions d'habitation.

Quelques précisions sont utiles sur cette terminologie. Ce que les Anglais désignent sous le vocable de *housing problem* embrasse toutes les questions concernant le dégagement et l'assainissement des surfaces bâties insalubres d'une ville, la remise en état ou la démolition après expropriation de maisons ne présentant pas des conditions saines d'habitation, enfin les conditions de logement des classes travailleuses, *working classes*. Les lois de *housing*, par conséquent, traitent des pouvoirs

1. 9 et 10 Geo. 5. c. 35.

2. 15 et 16 Geo. 5. c. 16. Cette loi a fait l'objet d'une étude de M. H. Chapman dans *La Vie Urbaine*, 1927-1928, n° 30.

3. 19 et 20 Geo. 5. c. 17.

octroyés aux autorités locales pour l'aménagement des villes principalement en ce qui concerne l'hygiène et la salubrité des constructions ; c'est ainsi, par exemple, que le « *Housing Act, 1930* »¹ prévoit la destruction des flots insalubres et leur reconstruction, tout comme en France le programme de grands travaux contre le chômage connu sous le nom de « plan Marquet » envisageait la suppression de cette plaie de notre capitale. Ces lois présentent une grande analogie avec les « *Public Health Acts* » qui groupent sous une même rubrique générale toute une gamme de mesures diverses relatives à l'amélioration de la vie urbaine : alignement des constructions nouvelles (*Public Health Act, 1888*), réglementation des établissements insalubres ou incommodes (*Public Health Act, 1907*)², etc., etc...

Cet ensemble législatif confère donc aux autorités administratives de grands moyens d'action pour procéder à l'aménagement interne des villes.

Le *planning problem* a un objet différent. Ce mot « *planning* » si expressif n'a d'équivalent dans aucune autre langue. Il exprime avec une remarquable précision, l'opération consistant à établir un plan, à fixer et déterminer la largeur et l'orientation des voies, à prévoir et à distribuer les espaces libres ; en un mot le « *planning* » concerne le tracé d'une organisation urbaine mais seulement le tracé. Par définition, il ne traite que de terrains non bâtis. Mais précisément un des grands avantages de la loi de 1932 sur celles qui l'ont précédée est de permettre aux autorités l'application de ses dispositions aux surfaces déjà bâties. De sorte que cette loi, embrassant en général toutes les questions essentielles qui peuvent

1. 20 et 21 Geo. 5. c. 39.

2. 7 Edw. 7. c. 53.

se présenter dans la vie d'une cité, constitue une véritable « Charte de l'urbanisme ».

Mais son objet est bien plus étendu.

En effet la nécessité s'était depuis longtemps fait sentir en Angleterre de ne plus considérer une ville en soi comme un corps indépendant, mais au contraire de l'envisager en rapport étroit avec la région qui l'entoure et dont elle fait partie. Lorsque l'idée de l'interdépendance des villes voisines fut communément admise, on comprit le besoin de procéder à des études d'ensemble, et la notion d'aménagement régional rallia de nombreux partisans.

Le « *Town Planning Act*, 1909 » avait donc adopté cette tendance et admis le principe d'aménagement des régions présentant une unité certaine ; mais l'étude des projets et leur mise en œuvre étaient confiées à des organismes dont la constitution était purement facultative. Néanmoins des comités se créèrent en nombre suffisant pour démontrer les grands avantages de cette nouvelle méthode. Un mouvement d'opinion favorable à la consécration définitive de ces principes amena le gouvernement à faire un pas de plus ; ce fut la loi de 1932 qui donne à l'aménagement régional, au *country planning*, un caractère général et obligatoire. Cet acte législatif devint ainsi le « *Town and country Planning Act*, 1932 »¹.

Cette loi constitue un fort volumineux document approfondi dans les moindres détails, qui établit une réglementation minutieuse et par là-même fort complexe.

Une analyse très claire en a été faite par M. H. Chapman, Secrétaire organisateur de la Fédération internationale de l'habitation et de l'aménagement des villes, dans son remarquable ouvrage « *Town and Regional Development* ».

1. 22 et 23 Geo. 5. c. 48.

En nous inspirant de cette étude, nous ferons des principes directeurs et des dispositions essentielles de la loi un exposé sommaire.

SECTION II

LE « TOWN AND COUNTRY PLANNING ACT, 1932 »

La loi, selon son titre *in extenso* (« An Act to authorise the making of schemes with respect to the development and planning of land etc. »), a pour but de permettre aux autorités administratives, ou de leur imposer, la préparation et la mise en application de *planning schemes*.

Il importe donc, en premier lieu, d'examiner en quoi consiste cette pièce fondamentale qu'est un *scheme*.

§ 1. Contenu des « schemes » et autorités compétentes pour leur élaboration

I. « *Planning schemes* ».

Il y a une certaine difficulté à donner une définition précise du *scheme*. Dans son sens légal, ce n'est pas un plan, non plus qu'une carte, bien que cartes et plans en soient une partie indispensable. Ce n'est pas davantage un simple programme complet et détaillé de travaux publics, bien qu'il comporte obligatoirement un programme. En définitive un *planning scheme* a essentiellement la nature d'une loi applicable à une circonscription déterminée et accompagnée de plans permettant à l'autorité administrative, au fur et à mesure que le développement de l'organisme urbain se poursuit, de le contrôler et de le diriger par des mesures qui assureront sa rigoureuse conformité avec le programme établi.

Pour permettre d'obtenir ce résultat, un *scheme* doit définir la surface à laquelle il s'applique, spécifier l'autorité responsable de son exécution et prévoir la suspension de tous règlements, décrets ou arrêtés dont les prescriptions seraient contraires à ses dispositions. (Section 11, 1°).

D'une manière générale, prescrit la Section première de la loi, il a pour but de régler le développement urbain, de sauvegarder l'hygiène et la salubrité publiques, de protéger les monuments et édifices présentant un intérêt artistique ou historique et les sites naturels.

Un programme aussi vaste englobe nécessairement la réglementation d'un grand nombre d'objets. La 2^e *schedule* de la loi en donne une énumération. Voici les principales de ces matières :

1. rues, routes, voirie en général.
2. édifices, bâtiments, constructions diverses.
3. espaces libres publics ou privés.
4. emplacements réservés pour édifices publics.
5. emplacements réservés pour aérodromes.
6. matériaux, matières et eaux usées ; dépôt évacuation, égouts.
7. éclairage, canalisations ; alimentation d'eau.
8. extinction de droits de passage et autres servitudes.
9. droit d'entrée et d'inspection dans les propriétés privées.
10. pouvoir de modifier, enlever ou démolir tout ouvrage gênant.
11. pouvoir de passer des contrats avec des particuliers (achats de terrains par exemple).
12. pénalités assurant l'application du *scheme* ; recouvrement.
13. limitation du délai d'exécution du *scheme*.
14. collaboration des autorités avec les propriétaires et autres intéressés à l'exécution du *scheme*.

15. recouvrement des plus-values procurées par les travaux et adaptations nécessaires des lois en vigueur sur la question.

Sur toutes ces questions, le Ministre compétent¹ peut par Circulaire donner aux autorités administratives des directives générales (*model clauses*) dont elles auront tout intérêt de s'inspirer : le *scheme* établi d'après elles aura toute chance d'être agréé sans modifications.

Le *scheme* enfin peut prévoir certaines dispositions complémentaires² parmi lesquelles il faut ranger celles qui ont trait :

1° A la protection des arbres et à la création de zones forestières réservées (Section 46).

2° A la protection des édifices présentant un intérêt historique ou artistique (Section 17).

3° A la publicité par affiches ou panneaux-réclames qui peut être fort rigoureusement réglementée pour en éviter les abus (Section 47).

Font encore partie de ces dispositions complémentaires celles qui tendent à conférer aux autorités administratives le pouvoir d'apporter au *scheme* telles modifications que son application révélerait nécessaires (*supplementary orders*, étudiés p. 174). Un *scheme*, en effet, ne doit rien laisser au hasard des circonstances ; c'est un document ayant force de loi où tout doit être prévu dans la mesure du possible.

C'est ce qui fait la différence entre le plan d'aménagement et d'extension français simple mesure exécutive, et le *scheme* anglais dont la partie réglementaire peut aller jusqu'à faire table rase de lois en vigueur.

En ce qui concerne les surfaces susceptibles de faire l'objet d'un *scheme*, nous avons déjà dit qu'un des grands

1. Ministre de la Santé Publique. Nous reviendrons sur les pouvoirs de contrôle du Ministre, voir p. 159.

2. Indemnités, plus-values, voir p. 169 et 172.

avantages de la loi de 1932 est qu'elle permet de traiter des espaces déjà couverts de constructions (Section 1^{re}). Donc toute espèce de terrains, qu'ils soient ou non bâtis, peut entrer dans le cadre d'un projet. Cependant on doit en exclure les terrains bâtis où des améliorations s'avèrent superflues, ainsi que ceux non encore aménagés qui ne sont pas aptes à recevoir un aménagement satisfaisant. Les propriétaires intéressés par les dispositions du projet ont le droit d'exiger l'assurance que les terrains inclus recevront effectivement la destination prévue ; ce point est important car nous verrons que le *scheme* ne peut être rendu définitif qu'après une procédure au cours de laquelle les intéressés sont appelés à formuler leurs observations.

Les terrains ruraux peuvent naturellement être compris dans le projet (Section 1^{re}). Mais une disposition qui prévoirait l'usage agricole ou maraîcher de certaines terres ne saurait entrer dans le cadre d'un *scheme* (Section 53). C'est dire que la loi est strictement une loi d'urbanisme.

Enfin signalons une disposition curieuse de la Section 6 qui permet à une autorité locale, dûment approuvée par le Ministre, de comprendre dans son projet des terrains même non situés dans sa circonscription, à condition toutefois de consulter les autorités administratives dont ces terrains dépendent.

* * *

Un *scheme* peut être purement local et s'appliquer à une étendue réduite de terrains, ou au contraire embrasser une vaste région. Selon les circonstances, par conséquent, les autorités compétentes, soit pour l'établir, soit pour le mettre en œuvre, différeront.

II. *Autorités compétentes.*

A. **Autorités locales.** — On doit distinguer les autorités qui préparent et celles qui appliquent le *scheme*.

1. *Elaboration du projet.* — Il n'y a pas de terme particulier pour désigner la « *planning authority* », c'est-à-dire l'autorité qui élabore et adopte un *scheme*. Cette autorité peut être celle qui administre un bourg ou un district de comté ou encore le comté lui-même. Deux ou plusieurs comtés peuvent s'entendre pour donner compétence au conseil de l'un d'entre eux. Enfin l'autorité peut être un organisme spécial, le « *joint committee* », formé de deux ou plusieurs autorités locales ; c'est alors un comité régional d'urbanisme (Sections 2, 3 et 4).

Remarquons d'ailleurs que l'expression *adopter un scheme* ne signifie nullement que l'autorité compétente lui donne une force absolue définitive comme cela se produit en France lorsqu'une municipalité a adopté un plan d'aménagement et d'extension. *To adopt a scheme* pour une autorité anglaise signifie seulement qu'elle fait sien un programme qui doit ensuite être soumis à l'examen du Ministre. Nous préciserons cette question à propos de l'étude de la procédure spéciale prescrite par la loi (v. p. 164).

2. *Exécution du projet.* — L'autorité chargée de veiller à l'accomplissement des dispositions du projet n'est pas forcément celle qui l'a élaboré. La section 11 de la loi prescrit que tout *scheme* doit spécifier l'autorité responsable de son exécution (*responsible authority*). Cette autorité se verra conférer une compétence soit générale soit partielle seulement et relative à telle ou telle partie du programme.

Une autorité responsable peut être soit une autorité locale (bourg ou district de comté), soit un conseil de

comté ; elle peut être également un comité spécialement constitué dans ce but par le *scheme*. Nous verrons, en étudiant ces comités régionaux que cela permet une collaboration efficace entre les différentes autorités intéressées à la réalisation d'un programme.

3. *Le cas de Londres.* — La Section 2 de la loi donne compétence au « *London county council* » pour tout ce qui intéresse le comté londonien, et au « *common council* » pour ce qui touche à la « Cité ». Il résulte de la coexistence de ces deux autorités qu'aucune disposition d'aménagement urbain ne pourra être prise par l'une ou l'autre sans entente préalable entre elles (Section 50, 4^o).

B. Comités régionaux. — La formation de ces comités est libre ou forcée.

1. *Comités régionaux libres.* — Lorsque deux ou plusieurs autorités locales désirent agir conjointement pour l'élaboration ou l'adoption d'un *scheme*, elles peuvent s'entendre pour constituer un comité régional, *joint committee*, et lui déléguer tous leurs pouvoirs excepté celui de décider des emprunts ou de créer des impôts (Section 3).

Le comité ainsi constitué peut, avec le consentement de la majorité des autorités constituantes, s'adjoindre des membres étrangers sans dépasser la proportion du quart (Section 3).

Les dépenses du comité seront réparties après entente entre les différentes autorités locales ; au cas de désaccord, le Ministre statue. Le Ministre peut, s'il l'estime nécessaire, dissoudre un comité régional (Section 4).

2. *Comités régionaux forcés.* — La coopération spontanée et volontaire des autorités locales est la base normale d'un *joint committee*. Cependant au cas d'inaction

de leur part si le Ministre estime que la constitution d'un tel comité est désirable il peut l'ordonner, à la requête d'une seule autorité ou d'un conseil de comté intéressés. Le comité obligatoire ainsi formé recevra les mêmes pouvoirs qu'un comité libre : les règles d'organisation sont semblables dans les deux cas. Néanmoins si l'initiative du Ministre ne reçoit pas l'assentiment général des autorités de la région délimitée, il est tenu de faire procéder à une enquête (Section 4).

3. *Adhésion à un joint committee.* — Lorsqu'un comité régional a été constitué, une autorité locale dont la circonscription est contiguë peut à n'importe quel moment, avec approbation du Ministre, y adhérer et s'y faire représenter par des délégués (Section 5). Inversement, au cas d'inaction d'une autorité locale dont l'adhésion à un comité régional est jugée utile par le Ministre, ce dernier peut la lui imposer.

La loi n'impose pas de cadres uniformes pour la constitution de comités régionaux. Ces comités peuvent être formés pour l'aménagement de vastes territoires englobant de nombreuses circonscriptions administratives ; mais ils peuvent tout aussi bien ne représenter que la collaboration de deux petites autorités locales à un même projet.

La latitude des autorités représentées est aussi grande au sein du comité car la loi n'impose aucune règle, aucune méthode de travail rigoureuse. Les personnes administratives qui l'ont créé ne sont pas tenues de faire abandon à son profit de tous leurs droits et prérogatives touchant aux questions qui seront débattues. C'est ainsi qu'un comité régional peut seulement recevoir mission de procéder à une étude générale préalable dont il fixera les grandes lignes ; les autorités mandantes se réservent alors la réglementation de détail. Un tel projet ne pourrait pas

suivre le cours de la procédure d'approbation que nous examinerons plus loin ; mais il donne lieu à des *schemes* locaux qui bénéficient ainsi de suggestions fort opportunes dans la majorité des cas.

Un comité régional peut être constitué pour la préparation d'un *scheme* ; il peut également être érigé en « autorité responsable » de l'exécution du *scheme* après que celui-ci aura été régulièrement approuvé (Section 11). Dans ce cas le *scheme* comporte les dispositions nécessaires quant aux pouvoirs du comité régional et surtout quant aux emprunts à effectuer ou aux impôts à créer, car ces deux matières échappent toujours à la compétence des *joint committees* (Section 11).

On voit donc, par tout ce qui précède, que la loi laisse une très grande liberté d'action aux autorités désireuses de se grouper pour agir en commun. Cette liberté s'étend même jusqu'à permettre la constitution, pour une même région, de plusieurs comités dont chacun sera spécialement chargé de l'étude de certaines questions, par exemple celle des grands espaces libres à réserver etc.

La collaboration entre les diverses autorités est encore facilitée par certaines dispositions de la loi comme, par exemple, celle qui donne aux conseils de comté la possibilité de venir en aide aux districts d'une manière quelconque (Section 29), ou celle qui permet à une autorité locale de subventionner une autorité voisine pour l'élaboration ou l'exécution d'un projet dont la réalisation doit l'intéresser — par exemple création de réserves boisées etc. (Section 30).

C. Propriétaires. — Les pouvoirs publics ne sont pas les seuls à avoir la possibilité de créer un *scheme*.

En effet, ce n'est pas parce qu'elle ne connaît pas les lotissements et qu'elle ne contient aucune disposition

précise quant au droit de morcellement de leur propriété par les particuliers que la législation anglaise ignore totalement ces derniers. Pour eux, évidemment, il n'existe pas de réglementation spéciale et compliquée régissant leur activité ; donc pas de plan de lotissement se superposant au plan administratif, pas de programme, pas de cahier des charges, mais des moyens bien plus considérables que ceux qui sont à la portée des propriétaires français.

Le droit anglais, en effet, a estimé que les tenir entièrement à l'écart des préoccupations de l'Administration n'était pas une politique soucieuse de l'intérêt général. Cependant il fallait concilier les pouvoirs qu'on désirait leur conférer avec le principe de la compétence exclusive des pouvoirs publics en la matière. Une solution fort élégante a été adoptée. Elle consiste à faire des propriétaires, s'ils le désirent, de véritables collaborateurs de l'Administration et non pas des acteurs secondaires.

La loi dispose que les propriétaires de n'importe quels terrains ont la faculté, soit isolément, soit en groupe, de prendre l'initiative d'élaborer des *schemes* relatifs à leurs propriétés et de les présenter à l'autorité compétente. Celle-ci doit les prendre en considération et, après examen, les adopter avec ou sans modifications s'il y a lieu (Section 6).

Non seulement l'Administration doit accueillir ces propositions avec la plus grande bienveillance, mais encore doit-elle les provoquer car elles sont désirables. Il lui faut donc s'assurer, dans la mesure du possible, la collaboration des particuliers. Ainsi les propriétaires, loin d'être considérés avec la méfiance que des initiatives intempestives de leur part justifieraient, jouissent de la confiance de l'Administration à qui ils apporteront vraisemblablement une aide précieuse.

Leurs propositions peuvent se produire en dehors même de tout projet administratif d'aménagement urbain. Si, par contre, un tel projet est à l'étude, l'autorité compétente peut y intégrer les *schemes* qui lui sont soumis (Section 6). Cela parfois présente un réel avantage pour elle. En effet, lorsqu'une résolution de préparer un *scheme* a été approuvée par le Ministre¹, l'autorité a les mains libres pour son élaboration. Elle peut procéder à une étude d'ensemble ; elle peut, au contraire, fractionner son programme comme elle l'entend. On comprend l'allègement que représentent pour elle les concours privés quand ils se produisent. Elle a donc tout intérêt à recevoir de nombreuses propositions de *schemes* déjà prêts qu'elle n'aura plus qu'à intégrer dans le *scheme* général. La Section 6 lui donne la latitude de le faire. Il importe de souligner qu'aucune restriction ou obligation autre que celles qui s'adressent aux pouvoirs publics n'étant imposée aux propriétaires, les *schemes* qu'ils préparent sont en tous points semblables aux *schemes* administratifs.

Il serait exagéré cependant de considérer les particuliers comme des « autorités » normalement compétentes pour la préparation des *schemes* au sens de la loi. En effet, ils ne peuvent déposer de projets que relatifs à leurs propriétés, sauf le droit pour eux de se grouper et d'établir un *scheme* pour l'ensemble. En outre de tels projets privés ne sauraient, en règle générale, être directement présentés au Ministre pour approbation ; ils doivent tout d'abord recueillir l'assentiment des autorités locales. Remarquons à ce sujet que le Ministre, averti que des projets soumis par des propriétaires n'ont pas été retenus, peut contraindre les autorités récalcitrantes à les examiner et à les accepter s'ils sont satisfaisants. Il peut même, en ce cas, donner d'office son approba-

1. Voir, p. 161.

tion aux *schemes* en souffrance qui seront alors réputés adoptés par les autorités inactives (Section 36).

Nous ne pouvons qu'être frappés de l'étendue des facultés laissées aux propriétaires par la loi ; car les projets qu'ils soumettent sont bien autre chose que les plans de lotissement que nous connaissons ; il suffit de se reporter à l'énoncé des dispositions que les *schemes* peuvent renfermer pour se pénétrer de la différence qui les distingue.

Signalons enfin une dernière prescription importante. Pour bien marquer l'intérêt qu'elle attache à la participation des propriétaires à l'œuvre administrative, la loi, dans sa Section 28, permet aux autorités locales de contribuer aux dépenses engagées par eux dans la préparation de leurs projets.

Une telle conception des pouvoirs dévolus aux particuliers par rapport aux prérogatives des pouvoirs publics nous paraît réaliser un très harmonieux équilibre entre les activités de deux facteurs qu'on ne saurait dissocier. Les données d'un problème qui ne peut être convenablement résolu que par une judicieuse combinaison des divers efforts tendant au même résultat paraissent ainsi être exactement définies et traitées de la manière la plus heureuse.

D. Ministre. — Pour assurer le respect de ses dispositions, la loi donne au Ministre de la Santé publique (*Minister of Health*) des pouvoirs de contrôle et de coercition efficaces et étendus.

Ainsi il peut, à tout instant, provoquer les enquêtes locales qui lui paraissent nécessaires pour l'éclairer sur l'activité des autorités intéressées. Les frais de ces enquêtes sont chaque fois supportés par l'autorité qui les a motivées (Section 38).

Plus spécialement, le Ministre peut obliger une autorité locale négligente à préparer un *scheme* et à le lui présenter. En effet, si la loi n'impose pas aux autorités administratives l'obligation inéluctable de prendre une telle résolution, elle permet au Ministre de les y contraindre s'il l'estime nécessaire ; et si l'autorité intéressée ne se rend pas à son injonction, il peut agir à sa place et à ses frais (Section 36).

Enfin lorsqu'une autorité locale s'abstient d'exécuter ou exécute mal un *scheme* en vigueur, le Ministre peut le faire mettre lui-même en application au moyen de crédits votés par le Parlement ; ces sommes sont ensuite recouvrées sur les autorités fautives (Section 36).

En définitive l'autorité gouvernementale est constituée la puissance régulatrice de cet importante organisation et, par les redoutables pouvoirs qui lui sont conférés, elle se trouve en mesure d'assurer la parfaite exécution des dispositions de la loi.

Après avoir examiné ce qu'est un *scheme*, ce qu'il contient et quelle autorité peut l'établir puis le mettre à exécution, nous allons étudier la procédure qui permet d'en arriver à son application.

§ 2. Procédure de préparation et d'approbation du « scheme »

Un double souci se dégage de la réglementation de cette procédure. Celui, d'une part, de réserver aux autorités centrales un contrôle rigoureux de tous les actes accomplis par les autorités inférieures dans l'exercice de leur mandat, d'autre part celui de faire le moins possible grief à des intérêts privés légitimes.

Cette double préoccupation alourdit fatalement la construction juridique et multiplie les formalités. Malgré

cela la réalisation pratique n'en souffre guère par suite de la prescription de délais assez brefs.

Nous essaierons de limiter l'exposé de certains détails superflus pour l'intérêt de cette étude en nous attachant cependant à ne pas fausser le caractère de ce remarquable monument législatif.

La procédure de préparation et d'approbation d'un *scheme* se divise en plusieurs phases. En effet, les autorités désireuses d'opérer un aménagement urbain prennent tout d'abord une résolution de procéder à l'étude d'un programme de travaux dont elles déterminent les bases et l'étendue ; en second lieu, elles établissent une sorte d'avant-projet qui permettra enfin d'élaborer le *scheme* définitif. Ce n'est qu'après son approbation par le Ministre que ce *scheme* sera présenté à la ratification du Parlement ; dès ce moment il est passible du contrôle juridique de la « *High Court* » ou Cour suprême.

Nous allons examiner brièvement ces différentes phases.

I. *Vote de la résolution préparatoire.*

L'acte préliminaire de la procédure est le vote par l'autorité intéressée d'une résolution de préparer un *scheme*. La surface à laquelle s'applique le projet doit être définie d'après une carte sur laquelle sont indiquées les portions déjà construites.

Cette décision doit être rendue publique aussitôt après le vote de la résolution. La publicité s'opère par insertions dans la *London Gazette* et dans un journal local ; ces insertions indiquent l'endroit où les plans et documents pourront être consultés ainsi que celui où seront reçues les observations qui pourraient être formulées. Les autorités peuvent tenir compte de ces suggestions ; dans ce cas elles doivent à nouveau soumettre le projet

amendé à la consultation publique. Des délais assez brefs sont imposés pour ces diverses opérations afin de ne pas retarder inutilement la procédure.

Un dossier des pièces officielles et des observations des particuliers est alors envoyé au Ministre qui peut provoquer une enquête locale avant de donner son approbation. Dès que cette approbation est acquise, elle est publiée dans les journaux locaux et la *London Gazette*, et la résolution prend immédiatement effet, c'est-à-dire que, dès cet instant, des dispositions de sauvegarde peuvent être prises par les autorités locales pour réprimer toute spéculation ou toute opération qui porterait préjudice à la réalisation du projet. Remarquons que ce projet, encore à peine esquissé, peut donc déjà donner lieu à des mesures énergiques pour la protection des intérêts de la collectivité.

II. *Elaboration de l'avant-projet.*

L'autorité a alors le choix soit de passer directement à l'établissement du *scheme* définitif, soit d'en jeter seulement les bases dans un projet préliminaire.

Cet avant-projet est une ébauche des dispositions qui feront l'objet du *scheme* définitif. Il ne comporte pas encore les prescriptions nécessaires pour une mise en application. C'est pourquoi très fréquemment les *planning authorities* ne l'établissent pas.

Néanmoins l'avant-projet peut présenter de l'intérêt.

Voici un aperçu des principales questions qu'il doit obligatoirement traiter :

1. En matière de voirie : les voies nouvelles à établir, les anciennes à élargir, à redresser ou à supprimer ; l'alignement des constructions par rapport à ces voies.
2. En matière de destination des constructions : la spécialisation des quartiers en quartiers industriels,

commerciaux, résidentiels ou divers; la densité des constructions à l'acre, leur dimensions (hauteur) et leur aspect extérieur, l'espace qui les entoure. C'est-à-dire l'ensemble des conditions qui, en France, sont habituellement contenues dans le cahier des charges d'un lotissement.

3. En matière d'hygiène et de salubrité, délimitation des surfaces où la faculté de construire est restreinte ou même prohibée à cause de la situation ou de la nature des terrains ou parce que leur aménagement nécessiterait des dépenses excessives.

Rappelons, à ce propos, qu'en France c'est le maire et le préfet qui sont chargés par la loi de veiller à ce que des constructions ne s'élèvent pas sur des terrains impropres en interdisant la réalisation du projet de lotissement qui leur est soumis. L'inconvénient de cette méthode est que le propriétaire ne peut provoquer cette décision limitative de ses droits qu'au moment précis où il envisage d'entreprendre ses opérations. L'immense avantage de la solution anglaise est qu'elle détermine à l'avance les restrictions qui frappent les droits des propriétaires.

4. En ce qui concerne les établissements incommodes ou insalubres, détermination des quartiers où il ne leur sera pas loisible de se créer.

Les dispositions de cet ordre, de même que celles qui ont trait à la spécialisation des quartiers sont comprises dans ce qu'on est convenu d'appeler le « *zoning* » dont on commence en France à concevoir l'utilité. Le *zoning* est depuis longtemps appliqué en Angleterre. La loi que nous étudions ne fait que préciser et étendre les pouvoirs des autorités administratives en ce qui le concerne. Nous reviendrons plus loin sur cette importante question (v. p. 182).

5. Enfin l'avant-projet peut contenir des dispositions diverses s'agissant notamment des espaces libres, *open spaces*, ou de toute autre mesure que les autorités intéressées jugeront utile de prévoir.

Lorsque le projet est prêt, l'autorité procède à sa publicité comme elle l'a fait au sujet de la résolution préliminaire. De plus elle notifie son intention de l'adopter à tous les occupants et propriétaires des terrains connus d'après le dernier rôle des contributions (Section 7).

L'autorité désigne un de ses membres qui sera chargé de recevoir toutes observations qui pourront être adressées dans un délai déterminé.

Après examen de ces observations, le projet peut être adopté. Il ne doit pas s'être écoulé un délai de plus de quinze mois depuis le vote de la résolution initiale.

Le projet est alors soumis au Ministre qui peut provoquer une enquête locale avant de le revêtir de son approbation. Après quoi le projet entre dans sa phase décisive.

III. *Le projet définitif.*

Le *scheme* définitif contient d'une façon précise toutes les matières qui ont été traitées dans le projet préparatoire ainsi que les dispositions diverses du programme proposé ; il est accompagné d'une carte indiquant clairement le plan des travaux à effectuer.

Le programme mentionne toutes les restrictions et réglementations nécessaires à sa bonne exécution ; les autorités responsables y sont désignées et leurs pouvoirs définis.

Le projet est alors publié selon les règles précédemment étudiées. Ensuite le dossier est transmis au Ministre qui peut l'approuver sans modifications ; dans ce cas le *scheme* est prêt à être soumis au Parlement. Si des modi-

fications sont jugées nécessaires, il peut y avoir lieu à procéder à une enquête locale.

C'est le Ministre qui dépose le *scheme* devant les deux Chambres. Si aucune des dispositions qu'il contient ne fait l'objet d'un rejet pendant la durée de la session (21 jours), il est réputé approuvé. Dans le cas contraire il faudrait à nouveau le modifier et le soumettre au Ministre avant qu'il revînt devant le Parlement.

Signalons enfin que dans le délai de six semaines qui suit l'approbation définitive, toute personne lésée a le droit de porter appel des dispositions du *scheme* qui lui font grief devant la « *High Court* ». Passé ce délai la validité du *scheme* ne peut plus être contestée.

IV. *Dispositions de sauvegarde.*

Depuis le moment du vote de la résolution de préparer un *scheme* jusqu'au moment où le *scheme* entre dans sa phase d'exécution, de longs mois peuvent s'écouler (deux ans pour l'adoption du projet définitif et neuf mois pour sa mise en œuvre, délai maximum).

Il peut se faire que, durant ce laps de temps, des constructions se soient édifiées qui contrecarrent le projet. La loi ne comporte aucune disposition prohibitive relativement aux constructions opérées pendant la période de préparation du *scheme*. Mais lorsque le *scheme* définitif entre en vigueur, si ces constructions se trouvent en contravention avec ses dispositions, les propriétaires peuvent être contraints à les mettre en harmonie ou même les démolir et cela sans indemnité d'aucune sorte (Sections 13, 18 et 19); à moins que, au moment d'entreprendre leurs travaux, les propriétaires n'aient pris la précaution de se faire délivrer une autorisation de bâtir que l'autorité administrative sollicitée n'accordera

qu'en vertu d'un *interim development order*. Voici ce qu'est cet acte.

Le terme *development* englobe toutes opérations de construction, de reconstruction ou de changement de destination d'un bâtiment quelconque ; il signifie également, quand il se rapporte à un terrain nu, l'aménagement de ce terrain et son affectation à un usage urbain déterminé. L'expression s'applique donc indistinctement qu'il s'agisse d'édifices ou d'espaces non bâtis. Il y a *interim development* lorsque ces opérations sont entreprises entre la date où la résolution initiale de préparer un *scheme* a pris effet et celle où le *scheme* entre en voie de réalisation. Or, d'après la Section 10 de la loi, le Ministre est tenu de prendre un arrêté réglant tout ce qui concerne l'*interim development* des terrains visés par la résolution de préparer un *scheme*. Cet acte ministériel s'appelle un *interim development order*. Il donne aux autorités intéressées le pouvoir de contrôler rigoureusement toute activité relative aux terrains objets du *scheme* bien que celui-ci ne soit pas encore établi.

Un « *General Interim Development Order* » du 21 mars 1933 est entré en vigueur le 1^{er} avril 1933¹. C'est dans ce texte et dans les textes spéciaux à chaque région que les autorités peuvent puiser les directives nécessaires à l'exercice des pouvoirs généraux qu'elles tiennent de la section 10 de la loi de 1932.

Ces dispositions sont analogues, dans leur ensemble, à celles que porte notre loi de 1919-1924 pour sauvegarder l'application d'un projet d'aménagement et d'extension, avec cette notable différence, cependant, qu'en France des mesures de ce genre sont applicables seulement après la déclaration d'utilité publique d'un plan municipal. Or, c'est précisément dans l'intervalle

1. Statutory Rules and Orders, 1933, n° 236.

de temps qui sépare le moment où le projet est connu du public et celui où il entre en exécution, que la spéculation se déchaîne et que les constructions se développent avec une activité inaccoutumée dans l'espoir d'une forte indemnité d'expropriation si elles sont en contravention avec le plan. En Angleterre rien de tel grâce à des mesures d'*interim development* qui précisent à l'avance les conditions en dehors desquelles les constructions seront sujettes à démolition sans indemnité.

Nous n'insisterons pas davantage sur le contenu des *Interim Development Orders* ; il est intéressant toutefois de noter qu'ils peuvent donner pouvoir à une autorité désignée de suspendre tout règlement, décret ou arrêté dont l'application serait préjudiciable à la bonne réalisation des projets en cours d'étude (Section 10).

Les mesures de sauvegarde concernant l'*interim development* cessent normalement de s'appliquer lorsque le *scheme* entre dans sa phase d'exécution.

§ 3. Exécution des « schemes »

Les autorités administratives jouent en somme, avons-nous dit, le rôle de lotisseurs exclusifs pour tout ce qui concerne l'extension des villes et leur aménagement. Nous avons vu, en effet, que si les particuliers ont la faculté d'établir des *schemes*, ils ne peuvent jamais être chargés de leur exécution ; les autorités responsables procèdent elles-mêmes, lorsque les projets privés sont agréés, à l'application des dispositions qu'ils contiennent. Par suite, s'agissant du développement urbain, elles sont amenées à effectuer la voirie nouvelle et, en général, toutes les opérations qui sont en France à la charge des lotisseurs, seuls agents de ce développement.

Elles doivent donc entreprendre des travaux divers,

acquérir des terrains à l'amiable ou les exproprier ; les travaux administratifs tantôt porteront préjudice aux particuliers, tantôt au contraire leur procureront avantage. Il est indispensable par conséquent de prévoir des mesures relatives aux dommages subis et aux profits réalisés par les personnes intéressées.

La loi comporte sur ces questions une réglementation très détaillée que nous examinerons brièvement.

Pouvoirs généraux. — Les pouvoirs de l'autorité responsable sont très étendus relativement à l'exécution du *scheme*.

Aux termes de la Section 13, elle peut, dès son entrée en vigueur, faire démolir ou modifier les bâtiments et constructions qui ne sont pas, pour une raison quelconque, conformes au projet, ou qu'il est nécessaire de démolir ou de modifier pour permettre sa réalisation. Les mêmes mesures peuvent être prises, avons-nous dit, pour ceux entrepris ou édifiés pendant la période d'*interim development*.

La Section 13 porte les règles à observer pour notifier la décision administrative aux intéressés ainsi que les pénalités nécessaires pour en assurer le respect.

Acquisition des terrains. — L'autorité préposée à l'exécution du programme peut acheter à l'amiable ou par expropriation :

1. Les terrains nécessaires pour rectifier l'alignement des constructions confrontant les grandes voies de communication existantes ou projetées.

2. Les terrains nécessaires pour l'aménagement rationnel d'un quartier lorsque la propriété est trop morcelée et que, par suite, les lots de terre présentent des formes irrégulières ou difficilement utilisables.

3. Les terrains nécessaires pour accommoder un pro-

priétaire qu'on a, par ailleurs, exproprié. Dans ce dernier cas, l'achat par voie amiable est seul autorisé.

D'une manière générale, l'acquisition de terrains quelconques est toujours possible, avec l'approbation du Ministre, même lorsque le projet à réaliser ne le nécessite pas absolument (Section 25).

Enfin, en ce qui concerne les espaces libres et terrains de jeux, la Section 26 donne une liberté considérable aux comtés, aux bourgs et aux districts. Ces autorités, qu'elles soient ou non préposées à l'exécution d'un *scheme*, peuvent acheter ou exproprier les terrains qui leur sont nécessaires même s'ils se trouvent en dehors de leur circonscription. Cette disposition facilite grandement la collaboration des villes voisines notamment lorsque certaines d'entre elles sont à l'étroit sur leur territoire.

La 3^e *schedule* de la loi donne les directives à suivre pour l'expropriation : insertion de la décision administrative dans un journal local, notification aux propriétaires et occupants, observations possibles de leur part, approbation du Ministre, enquête locale s'il y a lieu ; après quoi la décision devient définitive et doit être publiée avant son exécution.

Indemnités. — Le principe du monopole administratif posé par la loi en matière d'extension des villes comporte inévitablement un corollaire fort important : l'indemnisation des dommages causés par la réalisation du *scheme*.

En France, étant donné que les particuliers sont pratiquement les seuls agents du développement des villes, les municipalités n'ont pas à s'inquiéter de la question ; le préjudice ne se conçoit même pas. Bien rares d'ailleurs sont les motifs pour lesquels une municipalité est obligée de verser une indemnité. Cela ne se produit que dans le cas peu fréquent où elle exigerait de la part du lotisseur une

cession de terrains plus étendue que la loi de 1919-1924 ne lui en donne le droit.

En Angleterre, par contre, les particuliers, loin d'être des agents actifs en matière d'extension, se contentent d'assister passivement à sa réalisation. Or le *scheme* comporte obligatoirement des dispositions qui affectent leurs intérêts. De par sa conception même, il contient toute une série de prescriptions qui s'insèrent en France dans les cahiers des charges des lotisseurs et qui n'ont par conséquent effet que dans les rapports contractuels de ces derniers et de leurs acquéreurs. Ici ce ne sont plus des lotisseurs qui imposent, mais au contraire des propriétaires qui subissent. Leur droit de propriété se trouve parfois considérablement diminué; il est donc nécessaire de les dédommager du préjudice ainsi causé et de prévoir une procédure détaillée permettant le dépôt des réclamations, assurant leur examen et les suites qu'il convient de leur donner. C'est pourquoi la matière des dommages et indemnités a reçu dans la loi une place fort importante.

Nous avons vu que la loi impose la publicité préalable de tous les actes administratifs concernant un *scheme*, y compris la résolution initiale de le préparer. Cette méthode permet aux personnes dont les droits sont lésés de déposer des réclamations; le bien fondé des réclamations ouvrira un recours en indemnité si les dispositions préjudiciables sont maintenues et appliquées. Cependant il est loisible à l'Administration de les retirer ou de les modifier de façon à faire disparaître les motifs de revendication, ainsi que le décide la Section 24. Cette faculté offre à l'autorité administrative la possibilité de rechercher un compromis qui puisse donner, à meilleur compte, pour les deniers publics, la solution d'un cas d'espèce imprévu.

Le droit à indemnité est ouvert lorsque, par suite de l'application des dispositions du *scheme* ou par suite de l'exécution des travaux effectués en vertu de ces dispositions, un propriétaire aura vu restreindre son droit de propriété, ou aura subi un dommage quelconque, ou aura été contraint d'engager des dépenses qui se sont révélées inutiles par suite d'un changement dans le projet.

La Section 22 règle le détail des demandes d'indemnité. Elle prescrit notamment que les réclamations doivent se faire par écrit et qu'elles peuvent être déposées au cours des douze mois qui suivent l'application de la disposition dommageable ou le commencement des travaux. Quant à l'indemnité, elle représentera la perte de valeur éprouvée par la propriété ou l'étendue du dommage subi dans le cas d'atteinte à l'exercice d'une profession. (Section 18).

Un *scheme* peut prévoir que des dommages ne seront pas accordés au sujet de certaines de ses dispositions restrictives du droit de propriété. Ces dispositions sont de deux sortes :

a) Une première catégorie est subordonnée à l'approbation du Ministre qui ne la délivre qu'après examen de la situation. Ce sont celles qui :

1^o déterminent l'espace autour des constructions.

2^o limitent le nombre des bâtisses.

3^o règlent leurs dimensions, hauteur, aspect, etc.

4^o prohibent ou restreignent le droit de construire en attendant l'entrée en vigueur d'un *General Development Order* »¹.

5^o règlent l'usage de la destination des constructions².

1. Voir plus loin, p. 174.

2. Nous reviendrons sur la question du « zoning », voir p. 182.

Les restrictions touchant au droit de construire sur les terrains nouvellement aménagés sont abandonnées, en France, à l'initiative du lotisseur qui les fixe comme il l'entend d'après les limites, parfois très vagues du programme municipal d'extension s'il existe. Il n'a comme mobile que la nécessité où il se trouve d'établir un cadre général selon ce qu'il croit être le désir de la clientèle qu'il sollicite. Il est bien improbable que l'intérêt général soit jamais à la base de ses préoccupations dans le choix de telles clauses. C'est ainsi que l'on peut voir côte à côte des lotissements disparates dont la présence gâte souvent le caractère d'un ensemble régional. La fixation de ces prescriptions par l'autorité administrative selon un programme soigneusement étudié est le seul moyen d'atteindre le résultat en vue duquel elles sont édictées.

b) Les restrictions de la deuxième catégorie sont de droit et découlent directement de la loi. Elles ont trait notamment à l'utilisation des terrains insalubres ou dont l'aménagement serait trop dispendieux ; à l'installation d'établissements dangereux ou incommodes ; ou encore à la création de grands établissements industriels ou commerciaux dont la présence entraînerait des répercussions fâcheuses sur la vie de la cité, par exemple au point de vue du problème de la circulation etc.

Les mêmes considérations motivent, en France, pour chaque cas particulier, une décision administrative prise par le préfet en vertu des pouvoirs de police qu'il tient des lois diverses sur ces matières. Ici la question est par avance résolue et la disposition légale qui prescrit qu'un recours en indemnité sera irrecevable est parfaitement justifiée par la prééminence de l'intérêt général.

Plus-values. — Les travaux administratifs favorisent très fréquemment les particuliers dont les pro-

priétés sont comprises dans les surfaces d'extension. Or ce bénéfice procuré à leur patrimoine, rien ne le justifie, car il n'est pas la contre-partie d'un sacrifice ou d'un effort quelconque comme celui, par exemple, du lotisseur français qui, lui, a affronté les risques d'une entreprise. Il est donc naturel que la collectivité ait sa part de l'accroissement de valeur puisqu'elle supporte les dépenses afférentes aux travaux. Ce principe est largement admis par la loi.

Lorsqu'une propriété privée a vu sa valeur s'accroître du fait de l'application des dispositions d'un *scheme* ou du fait de travaux prescrits par lui, l'autorité responsable peut poursuivre le recouvrement des soixante-quinze centièmes de cette plus-value (Section 21). Le propriétaire visé peut s'incliner et verser soit la somme réclamée soit une somme fixée à dire d'experts.

Mais il a pu lui-même déposer une réclamation pour dommages subis. Dans ce cas il sollicite le renvoi de la procédure à une date ultérieure et l'autorité responsable ajourne *sine die* ses poursuites. Elle peut toutefois les renouveler si le propriétaire met en vente sa propriété ou en change la destination.

Signalons qu'aux termes de la section 32 de la loi, les sommes encaissées par l'Administration, soit à titre de recouvrement de plus-value, soit à titre de prix de vente de terrains précédemment expropriés en application du *scheme*, seront affectées au financement de projets approuvés par le Ministre.

Cités-jardins. — La loi comporte au sujet de cette importante question, des dispositions particulières dont nous ne dirons que l'essentiel.

La Section 35 prévoit certaines facilités au profit des autorités locales ou des associations spécialement

constituées à cet effet qui seraient désireuses d'aménager des cités-jardins soit suburbaines, soit rurales.

C'est ainsi qu'une autorité locale peut acquérir à l'amiable ou par expropriation les terrains destinés à cet usage tout comme si leur achat était prescrit par un *scheme* (Section 35, 3^o).

En ce qui concerne les associations, leur programme doit être exempt de tout esprit lucratif et doit être approuvé par le Ministre qui peut faire procéder à l'acquisition ou à l'expropriation des surfaces nécessaires. (Section 35). Ces associations peuvent également être autorisées à emprunter dans les mêmes conditions que les associations d'utilité publique (Section 35).

Dispositions financières. — Le financement des travaux est assuré par des emprunts que chaque autorité administrative établit selon les pouvoirs qu'elle tient de lois diverses notamment des « *Public Health Acts* » (Section 49).

§ 4. Pouvoirs des autorités relativement aux matières non réglées par le « *scheme* »

General Development Orders¹. — Il peut arriver que le *scheme* ait réservé certaines surfaces qui seront frappées d'une véritable servitude temporaire. Cela permet d'éviter un développement prématuré de constructions susceptibles d'entraîner des dépenses supplémentaires pour l'aménagement ultérieur. Le *scheme*, pour ces surfaces, joue le rôle d'un simple plan directeur ; il prescrit qu'aucune opération de construction ne pourra y être entreprise avant l'entrée en vigueur d'un *General Development Order*, mesure administrative qui autorise et réglemente les travaux relatifs aux terrains qui étaient l'objet de certaines prohibitions ou restrictions (Section 15).

1. Ne pas confondre avec « *General Interim Development Order* », (p. 166).

Un *General Development Order* peut porter sur la totalité ou une partie seulement de ces terrains ; il peut intervenir à n'importe quel moment après l'entrée en vigueur du *scheme*. Cependant un délai de trois ans est assigné aux autorités pour mettre sur pied un programme définitif, car il faut éviter que ces servitudes grèvent durant trop longtemps les propriétés privées.

La procédure de préparation, d'instruction et d'approbation d'un *General Development Order* est analogue à celle des *schemes*, avec cette différence que la ratification du Parlement n'est pas nécessaire.

Supplementary Orders. — Les autorités peuvent encore, si le *scheme* a prévu cette faculté, établir des *supplementary orders* au sujet de certaines parties du projet (Section 14). Ces mesures permettent de lui apporter telles modifications ou améliorations dont on n'avait pu prévoir l'opportunité lors de son élaboration. Elles permettent également d'exercer un contrôle permanent sur la vie de l'organisme urbain. Comme elles ont en définitive la nature d'un supplément au *scheme* original, elles doivent, tout comme lui, être soumises au Parlement et sont également susceptibles d'être déférées devant la « *High Court* ».



Conclusion. — Il ressort de l'étude de cette législation qu'elle s'éloigne radicalement de notre manière française d'envisager les solutions à apporter au développement des villes. Et cependant, il est hors de doute que l'Angleterre a obtenu en ce domaine des réalisations pratiques d'un haut intérêt ; cela tient évidemment à l'excellent instrument législatif que les autorités administratives de ce pays ont à leur disposition. On peut donc essayer de s'en inspirer.

Les grands avantages que comportent certaines dispositions de cette législation ont été, au cours de l'examen qui précède, déjà suffisamment soulignés ; aussi nous bornerons-nous à regrouper ici quelques idées essentielles qui s'en dégagent.

La première est celle de l'étroite subordination des autorités locales à l'Administration centrale. Tous leurs actes sont examinés et contrôlés avant d'être validés. Le Ministre, investi par la loi de pouvoirs considérables, guide leurs travaux non pas seulement par des directives générales, mais par des conseils et, à l'occasion, des injonctions précises motivés chaque fois par l'étude de la situation de fait. Tous les projets lui étant soumis, il peut réaliser une unité de vues parfaite ; il peut effectivement pratiquer une politique d'urbanisme.

Un contrôle aussi rigoureux ne va pas cependant jusqu'à paralyser l'initiative des autorités locales qui est au contraire illimitée ; en outre leur latitude est grande et leurs moyens d'action puissants pour préparer puis réaliser leurs projets, les *schemes*, véritables lois locales, dont les dispositions peuvent anéantir l'effet d'une loi quelconque, sauf toutefois l'assentiment du Parlement.

Mais un tel contrôle permet à l'inverse d'éviter de leur part des fautes lourdes, des projets mesquins ou trop ambitieux ; il permet enfin de les contraindre au cas où elles resteraient inactives. Nous n'insisterons pas sur les avantages d'une telle méthode. On pourrait lui objecter la complication et la lenteur de la procédure. Il suffit de faire remarquer qu'en août 1933, cent vingt plans régionaux étaient déjà à l'étude ; or les délais impartis par la loi pour les mener à bonne fin sont relativement courts ; ainsi dans un avenir très proche, une superficie

équivalant à la moitié de l'Angleterre et du Pays de Galles sera aménagée.

Une hiérarchie de compétence si bien organisée ne pouvait normalement laisser place à une libre activité privée qui aurait risqué de saper l'édifice à sa base. C'est pourquoi la solution retenue a-t-elle été celle de la préparation et de la réalisation administrative des programmes.

Sans doute entraîne-t-elle une certaine complication, car il est ainsi nécessaire de régler une multiplicité de détails d'application. Cependant c'est la seule conclusion logique. Avec cette conception une extension de ville n'est pas incertaine, hypothétique et dépendant seulement du caprice des particuliers ; mais elle se produit à l'endroit et au moment où le désire l'autorité administrative qui seule décide. Toutefois les particuliers ont, s'ils le désirent, la possibilité de devenir des auxiliaires ou plutôt des collaborateurs de l'Administration. Mais dans le cas même où ils lui soumettent des projets, ceux-ci, dès qu'ils sont agréés, ne sont plus projets privés mais *schemes* administratifs et comme tels soumis à la seule réglementation prévue par la loi, car il n'existe en définitive en Angleterre qu'une sorte de projets, les *schemes* des pouvoirs publics, les *seuls* qui puissent faire l'objet d'une réalisation matérielle.

Le principe de collaboration des propriétaires à l'œuvre de l'Administration est ingénieux. Il permet d'obvier au grave inconvénient qui consiste à dresser l'un contre l'autre l'intérêt privé et l'intérêt général : un individu cherche toujours à s'évader d'une réglementation qui l'enserme dans des limites qu'il estime trop étroites. Avec le système anglais il en est différemment ; les propriétaires qui ne peuvent jamais exécuter un programme ont tout intérêt à le préparer cependant.

Cela va de soi : ils l'établiront à leur gré au lieu de le subir. Mais ce faisant, ils ne peuvent agir à l'encontre des dispositions légales puisque ce projet sera analysé dans ses moindres détails avant d'être adopté par l'Administration. Chacun y trouve évidemment son compte.

Pourtant l'initiative privée, si elle est précieuse, n'est pas indispensable ; à défaut d'elle l'Administration agira tout de même, car elle ne se borne pas, comme en France à opposer un veto aux projets privés non conformes à la loi.

Malheureusement il est une contre-partie aux nombreux avantages que comporte l'attitude entreprenante des pouvoirs publics. C'est la question du financement d'aussi vastes programmes. Elle est délicate. Un allègement certain des dépenses est assuré par le recouvrement des plus-values procurées aux propriétés privées. Il est manifestement insuffisant et la réalisation des projets doit obligatoirement grever les budgets locaux.

Il n'en reste pas moins que la conception de l'action administrative est la seule manière d'envisager correctement le problème, car il s'agit là d'une tâche qui incombe à la collectivité.

L'Angleterre l'a bien compris ; aussi la loi fait-elle un devoir aux autorités publiques d'agir en conséquence, après quoi la liberté entière est laissée aux propriétaires pour disposer de leurs biens. Ainsi l'on évite une réglementation dont la pratique a révélé l'application délicate, celle des lotissements.

CHAPITRE III

APERÇU SUR QUELQUES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

SECTION I

CONCEPTIONS DIVERSES A L'ÉTRANGER

La législation anglaise que nous venons d'examiner, nous paraît réaliser une perfection théorique que les résultats pratiques obtenus dans ce pays n'ont certes pas démentie. Il n'est guère possible de concevoir une réglementation répondant mieux aux besoins actuels des villes modernes. Cependant, comme en ces dernières années il s'est produit presque partout à l'étranger un grand mouvement en faveur des plans d'extension des villes, il nous a paru intéressant de faire un tour d'horizon et d'examiner très sommairement les mesures qui y sont appliquées.

La première impression qui se dégage est que, si la plupart des pays étrangers possèdent des lois dont les dispositions sont plus ou moins relatives au problème qui nous occupe, il n'en est point qui connaisse une réglementation de principe se rapprochant par sa nature de celles en vigueur depuis si longtemps en Angleterre et plus récemment en France et en Allemagne.

Les questions d'urbanisme, c'est un fait, sont partout à l'ordre du jour ; les gouvernements de toutes les nations civilisées ont enfin compris la nécessité de remplacer le désordre de jadis par une organisation rationnelle. Partout se dégage une préoccupation dominante : obtenir des résultats immédiats et satisfaisants. Mais ce qui diffère grandement ce sont les moyens employés pour parvenir au but. Ils sont très variables ; et généralement les autorités compétentes se bornent, faute de mieux et en dehors de toute contrainte législative précise, à utiliser d'une manière indirecte les dispositions éparses de lois diverses dont aucune n'est, à proprement parler, une loi d'urbanisme. Fort heureusement, d'ailleurs, une haute idée de l'intérêt général permet aux autorités locales de suppléer à cette carence, mais cela en dehors de toute directive claire et bien définie.

D'une façon générale, un des premiers sujets de préoccupation a été le problème de l'extension prodigieusement rapide des grandes villes, au premier rang desquelles d'ailleurs les capitales.

A ce point de vue, les exemples sont nombreux.

En *Autriche*, *Vienne*, nous l'avons vu, a reçu par cette méthode un remarquable aménagement. En *Allemagne*, la Région berlinoise a été organisée au moyen d'une sorte de syndicat de communes, le *Zweckverband*, dont nous avons mentionné le programme. Le même système est pratiqué dans la *Ruhr* sous le nom de *Verband*, cartel administratif qui embrasse une superficie fort importante et groupe une nombreuse population.

En *Tchécoslovaquie* une commission étudie l'extension de Prague et des agglomérations voisines.

La région de *Madrid* est de même en voie de constitution par des procédés analogues.

Rappelons encore les efforts poursuivis en *Italie* par le

gouvernement fasciste pour l'extension systématique et l'embellissement de *Rome* et de sa banlieue. *Milan*, *Turin*, *Naples* et de nombreuses autres grandes villes ont également été dotées de plans d'aménagement s'étendant aux régions environnantes.

Citons enfin le cas de la *Finlande* où l'on pourrait puiser les meilleures leçons d'urbanisme, principalement à *Helsinki*, ville superbement dressée sur la mer dans son cadre de granit et de sapins. L'exemple de la capitale n'y demeure pas isolé, car la même activité se développe à travers le pays, dans les petites villes comme dans les plus grandes. Il faut reconnaître d'ailleurs que cette jeune nation a l'immense avantage de pouvoir créer selon les conceptions les plus modernes sans avoir à détruire, pour les remplacer, les choses périmées.

Nous trouverions de même, dans plusieurs autres pays, des plans, des projets et même de vastes programmes régionaux. Mais ce sont là des mesures isolées et non généralisées à l'ensemble du territoire¹.

Il semble donc qu'à l'étranger on n'en soit point encore parvenu au terme de la dernière étape qui aboutit à une législation organique et formelle sur l'aménagement et l'extension des villes. On n'a pas encore senti la nécessité qui s'impose d'étendre aux plus petites agglomérations les mesures prises pour les grands centres vitaux. Reconnaissons cependant que le problème ne revêt pas partout le même caractère d'urgence et qu'une évolution infaillible conduira à l'adoption des mesures en vigueur dans certaines grandes nations.

La France, par conséquent, n'est pas aussi largement

1. Sur ces divers exemples voir les études détaillées qui ont paru dans *La Vie Urbaine*, n^{os} 16, 17, 26, 29, 30, 31, 35 (ancienne série) et n^{os} 1 et 3 (nouvelle série). Voir aussi dans *L'Administration locale*, années 1933, 1934 et 1935, sous la rubrique *Unions de villes, leurs activités*, l'état des questions urbaines dans les divers pays dont les pouvoirs locaux sont affiliés à l'Union.

devancée qu'on a bien voulu le soutenir par les nations qui l'entourent¹. Mais cette constatation ne doit pas dissimuler la nécessité d'agir car il reste encore beaucoup à faire en ce domaine pour parvenir au niveau des pays anglo-saxons les seuls qui actuellement montrent la voie à suivre.

Tout particulièrement, certaines législations étrangères et principalement celle des *Etats-Unis* nous présentent une institution des plus intéressantes, celle du « *zoning* » qu'il convient d'examiner ici.

SECTION II

LE « ZONING »

L'aménagement matériel des villes comprend quatre problèmes essentiels qui sont le plan, l'hygiène et la voirie, la spécialisation des quartiers ou *zoning*, selon le terme admis, enfin la circulation.

Ces problèmes ont reçu des traitements inégaux selon les différentes législations d'urbanisme. Il est évident que le premier, le plan, commande en quelque sorte les trois autres qui en découlent plus ou moins. Malgré cela, d'une façon générale, les autorités administratives de tous les pays ont procédé empiriquement en remédiant tout d'abord aux effets au lieu de remonter à la cause elle-même. S'agissant de villes existantes, il a paru pendant longtemps plus expédient de s'attacher d'abord aux questions d'hygiène, de voirie et de circulation avant d'étudier les plans d'aménagement. Quant au *zoning*, il n'en était pas le moins du monde question.

A l'heure actuelle où la nécessité d'un plan rigoureux est unanimement reconnue, il est impardonnable, de la part

1. Rapport de M. Morizet, sénateur, *Doc. parlem., Sénat*, 1934, n° 671.

des autorités responsables, de méconnaître plus longtemps l'opportunité du *zoning*, institution étroitement solidaire d'un plan de ville convenablement établi. Les avantages du *zoning* ont été reconnus par les *Etats-Unis* au point qu'il constitue l'élément fondamental de la politique d'urbanisme pratiquée par cette nation.

Les *Etats-Unis* appliquent sur une grande échelle un système que nous pourrions rapprocher de la méthode anglaise de collaboration des individus à l'œuvre des pouvoirs publics. Mais il comporte cependant une différence fondamentale qui consiste en ce qu'en *Angleterre* l'initiative privée n'est qu'un élément subsidiaire, favorablement accueilli, mais non indispensable, tandis que dans la grande démocratie américaine elle est le principe essentiel qui se trouve à l'origine même des projets dont l'étude devra être entreprise.

Il n'existe pas, en effet, aux *Etats-Unis*, de loi fédérale faisant une obligation aux municipalités de créer des plans d'aménagement et d'extension. Par contre la faculté reconnue aux particuliers de provoquer leur élaboration compense largement cette absence de contrainte. Une loi de 1923, « *The Standard State Zoning Enabling Act* »¹, permet à un groupe de citoyens de demander au gouvernement de chaque Etat l'autorisation de créer une commission d'aménagement urbain. Cet organisme, une fois constitué, procède à la préparation d'un projet et le soumet à l'approbation des autorités locales intéressées. S'il est adopté, il est exécuté comme projet administratif.

Le système américain se caractérise donc par ce trait particulier que son application est facultative pour les

1. Voir une étude de cette loi dans *L'Administration locale* : « L'extension de la pratique du *zoning* aux Etats-Unis », (doc. 75, fasc. 7, 1934).

Sur les conceptions et les tendances de l'urbanisme américain, voir l'étude, par M. Hammarstrand, « L'Urbanisme contemporain aux Etats-Unis », dans *La Vie Urbaine*, n° 5 (ancienne série).

autorités locales et que d'autre part, si l'on ne tient pas compte des projets que ces autorités peuvent librement établir, il repose presque exclusivement sur l'initiative privée.

Les *Etats-Unis* ont néanmoins obtenu avec cette méthode d'appréciables résultats. Mais ce n'est pas là que réside l'intérêt des solutions qui y sont adoptées en matière d'urbanisme. Il consiste surtout en ce que leur conception du plan de ville est tout entière basée sur une large application du *zoning* dont les pays européens commencent à comprendre l'utilité et que l'*Angleterre* a déjà mis en pratique depuis de longues années et consacré dans sa loi de 1932 que nous avons étudiée ¹.

Le *zoning* est la division des villes en zones distinctes et soumises chacune à une destination et à une réglementation particulières ; il tend à réaliser l'extension et l'aménagement des agglomérations d'une manière rationnelle et ordonnée en distinguant et en groupant dans des proportions mesurées certaines grandes catégories de constructions. Le principe sur lequel il repose est celui de la localisation dans une même région urbaine de tout ce qui se rapporte à chacune de ces catégories. Le *zoning*, on le voit, est un complément essentiel du plan, c'est-à-dire du tracé des villes.

La classification des quartiers comprend généralement en Amérique cinq zones : résidentielle, commerciale, industrielle, d'agrément et libre. Elle n'est d'ailleurs pas rigoureuse, car, poussée à l'extrême, elle manquerait précisément son but qui est de rendre agréable la vie dans une cité.

1. Voir dans *L'Administration locale* : « Planning et zoning des petites villes américaines » (doc. 78, fasc. 7, 1934) ; et « Zones résidentielles aux Etats-Unis » (doc. 116, fasc. 11, 1935).

Par contre, son application permet d'éviter certains inconvénients que son absence laisserait apparaître ; par exemple, des bâtisses de hauteur démesurée, manifestement indésirables dans un quartier résidentiel à petites constructions, sont prohibées par cette spécialisation des quartiers.

Une réglementation de *zoning*, en plus des grandes lignes qu'elle comporte relativement aux caractères généraux des zones de construction, peut entrer dans une infinité de détails d'application. C'est ainsi qu'elle peut prescrire la limitation de la hauteur des immeubles, le retrait des constructions en deçà des alignements, la superficie affectée à la construction proportionnellement à la superficie des terrains où elles sont édifiées, l'aspect, le caractère des bâtiments, etc. Le *zoning* devient ainsi un véritable programme d'urbanisme et c'est dans cet esprit qu'il est appliqué en Amérique où l'aménagement et l'extension des villes repose essentiellement sur cette institution. *New-York, Philadelphie, Boston, San-Francisco, Los-Angeles* et leurs régions environnantes (car les *Etats-Unis* connaissent des plans régionaux grandioses) sont actuellement en voie d'aménagement selon cette méthode et d'après des plans étudiés par des Commissions constituées en vertu de la loi que nous avons signalée ¹.

*
* *

Le *zoning* qui est également cher aux Allemands ², est au contraire difficilement réalisable en France dans le

1. *La Vie Urbaine*, n^{os} 20, 24, 26, 33 (ancienne série).

Fin 1930, on compte 981 municipalités pratiquant le *zoning*, représentant une population de 46 millions d'habitants, soit 67 % de la population urbaine du pays. Les territoires où règne le *zoning* sont répartis sur 47 Etats. (« L'extension et la pratique du *zoning* aux Etats-Unis », étude citée).

2. Voir « Le *zoning* en Allemagne », (*L'Administration locale*, doc. 55, fasc. 5, 1933).

cadre des lois actuelles. Il est de plus malaisément conciliable avec le caractère inviolable du droit de propriété dont il diminue considérablement les attributs. L'hostilité qui se manifeste, ainsi que nous le verrons, contre son introduction dans le cadre de notre législation d'urbanisme est caractéristique du manque de compréhension, par les propriétaires, de l'intérêt général mais également de leurs intérêts particuliers. Cette institution a donné à l'étranger, là où elle est couramment appliquée, d'excellents résultats.

Il est précisément curieux de constater que, très souvent, en *Angleterre* et, en règle habituelle, aux *Etats-Unis* ce sont les propriétaires qui provoquent les décisions administratives qui entraînent de telles restrictions. Cela prouve qu'en définitive, ils doivent y gagner.

TITRE IV

Exposé d'un plan de réforme de la Législation Française, de l'Extension des Villes et des Lotissements

CHAPITRE PREMIER

CRITIQUES D'ORDRE GÉNÉRAL DU SYSTÈME EN VIGUEUR

Nous avons essayé, dans l'étude qui précède, de dégager quelques uns des principes généraux de cette science de l'urbanisme dont dépend à l'heure actuelle le développement rationnel des cités grandes et petites. Nous avons rappelé les détails d'application de la loi française pour rechercher dans quelle mesure elle s'en était inspirée. Puis nous avons demandé aux législations étrangères, et principalement à celles des pays anglo-saxons, leurs solutions d'un problème qui se révèle de plus en plus pressant.

Actuellement nous avons les éléments qui nous permettent de confronter notre loi de 1919-1924 avec les remarquables conceptions des grandes nations voisines. Très loyalement nous devons reconnaître que, sans sous-estimer l'effort méritoire accompli par le Parlement français pour mettre d'urgence au lendemain de la grande guerre et en l'état de bouleversement économique du pays, un peu d'ordre dans la fièvre de constructions provoquée par la renaissance nationale, nous avons intérêt à nous pénétrer des études faites à l'étranger sur cette question pour opérer chez nous une réforme indispensable. Les diverses solutions adoptées partent toutes de la nécessité de parer aux mêmes besoins, mais

elles sont, nous l'avons vu, foncièrement divergentes dans leurs moyens d'aboutir à ce résultat.

Examinons donc les lacunes et les défauts que nous a révélés la conception française, et cherchons, à la lumière de la législation comparée, de quelle manière elle pourra être mieux traduite pour le meilleur rendement des réalisations espérées.

SECTION I

ANTAGONISME DES INTÉRÊTS EN PRÉSENCE

« L'urbanisme, par la discipline sociale qu'il impose aux particuliers, touche aux problèmes qui mettent en jeu la question même des rapports de l'individu et de la collectivité. L'opinion moyenne de notre pays ne semble pas encore disposée à certains sacrifices nécessaires, sans doute parce qu'elle ne discerne pas encore nettement le lien par quoi ils se rattachent aux avantages d'ordre social, et même d'ordre individuel, qui en sont la contre-partie ».

Ainsi s'exprime M. le Sénateur A. Morizet dans son rapport à la Haute-Assemblée du 22 décembre 1934¹. On ne saurait mieux dire ni exposer en termes plus saisissants le déplorable antagonisme qui règne en France sur le fond même de l'urbanisme entre l'intérêt privé et l'intérêt public.

Le respect absolu de l'intérêt privé conduit à une conséquence fatale qui est le sacrifice de l'intérêt collectif. On trouvera naturel qu'un propriétaire ait le droit de défigurer les plus beaux sites, et qu'au nom de cette liberté des communes en mal d'argent aliènent les terrains qu'elles possèdent sans le moindre souci de réserver

1. Sénat, *Doc. parlam.*, 1934, n° 671, p. 3.

l'avenir. Les municipalités témoignent trop souvent d'une ignorance qui aboutit à un vandalisme ingénu et à une idolâtrie de l'inutilité. Le public impassible assiste indifférent à ces véritables attentats à son intérêt ; il y contribue même, car la frénésie de lotissement qui s'est emparée depuis quelques années des brasseurs d'affaires finit par s'étendre comme une tache d'huile et gagne de proche en proche. Comment y résister d'ailleurs ? La publicité flamboyante qui, à chaque détour de route, dans le moindre site encore intact, étale ses panneaux tentateurs, finit peu à peu par avoir raison des plus réticents ; d'autre part la possibilité d'un bénéfice facile incite le plus modeste propriétaire à suivre l'exemple des spéculateurs.

Ainsi l'on taille et l'on dépèce, aussi bien aux abords des agglomérations que dans les plus lointaines campagnes ; tout ce qui reste de beautés naturelles est menacé de morcellement. Lotissement utilitaire, lotissement d'agrément : partout le même spectre se dresse.

Au surplus ce ne sont pas les lotissements qui sont la seule cause de l'enlaidissement systématique du pays. Qu'est-ce qui défend, à l'heure actuelle, après une enquête de *commodo et incommodo* à laquelle concourent les relations politiques et les ménagements électoraux, de déposer, au milieu d'un paysage, une usine ou un casino dont l'énorme hideur le déshonorera ? Ou encore de gâter un site par un abominable panneau-réclame qui vante un produit commercial ? Est-il interdit enfin à un bâtisseur féru d'un modernisme outrancier de venir gâter le caractère d'une voie urbaine par des constructions dont les innovations sont souvent loin d'être esthétiques ?

Les pouvoirs publics sont-ils armés contre ces actes qui parfois vont, répétons-le, jusqu'au vandalisme ?

Théoriquement oui, car un site, une voie urbaine

peuvent être classés par analogie avec les monuments historiques : loi du 31 décembre 1913 et décret du 18 mars 1924, loi du 26 mars 1927, article 95 ; loi du 23 juillet 1927 ; loi du 2 mai 1930 et décret du 27 juillet 1930 ; décret-loi du 30 octobre 1935 relatif à la protection des monuments historiques et des paysages contre les abus de l'affichage ; et décret-loi du même jour relatif à la législation des monuments historiques. A coup sûr ces textes contiennent des dispositions utiles. Mais elles sont insuffisantes en matière d'urbanisme. Leur portée, par leur nature même, est limitée à des situations exceptionnelles ; cependant que le visage de la France est tous les jours gâté par des initiatives désordonnées dont le contrôle et la surveillance ne rentrent pas dans le cadre d'une réglementation de cet ordre.

De plus leur application nécessiterait une attitude vigilante de la part des autorités ; or bien souvent celles-ci demeurent dans une indifférence qu'explique une inaptitude certaine à résoudre les problèmes délicats qui se présentent, inaptitude dont elles ne sont pas responsables car elles n'ont pas en leur possession les connaissances voulues pour les traiter.

Il y a donc lieu de renforcer leurs moyens d'action et de diriger leurs efforts.

Il est hors de doute qu'en matière d'urbanisme l'intérêt collectif est primordial, et que les pouvoirs publics doivent avoir la faculté de le faire toujours prévaloir.

Y a-t-il donc là une atteinte insupportable aux droits de l'individu ? Il faut tout de même s'entendre.

A peu près partout dans le monde on constate qu'une organisation collective s'impose dans tous les domaines, de même qu'une coordination d'efforts. Le commerce, la finance, l'industrie, l'agriculture, le marché, c'est un fait, sont entrés dans une période de coordination

d'action. Cependant nous ne devons pas perdre de vue que nous sommes en France sous un régime individualiste dont les trois éléments essentiels sont : la propriété privée, institution fondamentale, l'initiative privée ou libre activité de chacun, enfin responsabilité individuelle, complément nécessaire de la liberté d'action des individus.

On doit certes souhaiter le développement de la propriété privée, les progrès de l'initiative privée et le renforcement, dans l'esprit des individus, du sentiment de leur responsabilité personnelle ; mais il ne faut pas que l'intérêt général ait à en souffrir ; et pour cette raison il est des matières où une stricte limitation s'impose pour le bien de la communauté.

On a dit que les lois d'urbanisme sont des lois d'exception comprenant, notamment en ce qui concerne le droit de propriété, des dispositions exorbitantes du droit commun. Nous considérons que ces dispositions sont encore nettement insuffisantes puisqu'elles ont permis l'établissement d'une situation de fait que tout le monde déplore.

Il faut donc les renforcer.

On voit à l'étranger dans ce domaine des exemples de législations étonnamment rigides.

N'est-il pas à craindre que cette rigueur ne répugne à un pays comme le nôtre, toujours rebelle aux contraintes sur l'individu ? Sans doute. Mais il faut bien admettre que malgré ce sentiment passionné d'individualisme, le Français sait comprendre l'utilité des mesures qui sont destinées à sauvegarder l'intérêt de tous, donc le sien par voie de conséquence.

En somme il faut pouvoir tempérer les dangereux excès de l'individualisme absolu en considérant que l'intérêt de chacun, lié à celui des autres hommes, doit être limité par suite par les droits d'autrui.

C'est aux pouvoirs publics qu'il appartient, bon gré

mal gré, de le faire comprendre à tous par une réglementation bien comprise, ni faible ni tyrannique, et par la mise en œuvre de l'autorité dont ils disposent pour la protection de tous les droits.

C'est pourquoi il est urgent d'entreprendre l'éducation dont M. le Sénateur Morizet fait sentir la nécessité. Il faut habituer chaque propriétaire à cette contrainte qui découle de la nécessaire solidarité sociale, contrainte à laquelle d'ailleurs il donnera son adhésion spontanée lorsqu'il aura compris que son intérêt bien entendu dépend des services qu'exige de lui la collectivité.

Combien de vieux auteurs et non des moindres sont d'accord sur ce point que la propriété est moins un droit qu'une fonction et que sa justification doit se chercher dans son utilité sociale.

Ainsi se légitiment toutes les prétendues restrictions dont elle se voit frappée au fur et à mesure que se multiplient les obligations qui naissent de la vie en commun ; elles représentent un sacrifice nécessaire de l'individu à des principes dont la légitimité apparaît amplement démontrée.

SECTION II

ERREURS DE LA CONCEPTION FRANÇAISE DES LOTISSEMENTS

Ces notions admises, on conçoit tout de suite les critiques qu'appelle la conception législative de 1919-1924 et les réformes à lui apporter. Le déroulement des événements a montré que cette méthode est franchement mauvaise. Un système législatif qui a amené de si fâcheux résultats se condamne de lui-même ; il faut le transformer.

Pourquoi ce système a-t-il été adopté, et comment s'est-il imposé ?

Erreur initiale. — Nous avons vu dans notre Titre II que le législateur, placé devant l'état de fait des lotissements existant à ce moment, l'a simplement consacré en le réglementant. Or, ce qu'il convient de bien établir et de souligner, c'est que son attitude n'a pas été dictée par les avantages que comportait ce système, mais par un motif impérieux : l'économie des deniers publics. Dans son esprit, le rôle des municipalités n'était pas d'assurer l'exécution de programmes coûteux, mais surtout d'opposer un *veto* aux projets privés contraires à l'intérêt général. Rôle passif, rôle stérile commandé, semblait-il, par les circonstances. Emprisons-nous de remarquer que les communes n'étaient point malgré cela dégagées de toutes charges financières, puisqu'elles étaient dans l'obligation d'acquérir certaines parcelles lorsque des demandes d'alignement conforme au plan d'aménagement étaient déposées. La charge que cette obligation imposait aux budgets locaux fut un motif de plus pour pousser à l'adoption du système de la réalisation de l'extension des villes par l'intermédiaire des entreprises privées. De sorte que les lotisseurs, loin d'être considérés comme indésirables revêtirent l'apparence d'auxiliaires inespérés.

Il est d'ailleurs incontestable qu'en dehors de cet avantage d'ordre purement administratif, les lotissements offrent un intérêt social considérable, celui de faciliter l'accession des classes peu fortunées à la petite propriété. Ce résultat, s'il est atteint, est un élément de stabilité qu'il ne faut pas sous-estimer. Mais cette accession pourrait tout autant, sinon mieux, se produire sous un régime de réalisation administrative des projets d'extension tel que l'a compris le législateur anglais. D'autre part, il faut reconnaître que de trop nombreux lotissements ont eu pour effet désastreux de susciter

chez les « mal-lotis » un mécontentement hélas trop justifié.

De plus, pour réparer le mal causé par les agissements des mauvais lotisseurs, les autorités administratives ont été entraînées à imposer aux budgets locaux des dépenses au moins aussi lourdes que celles qu'on désirait leur éviter. Le bilan se solde ainsi par un passif non seulement pécuniaire, mais qui surtout consiste dans le déséquilibre social ainsi créé.

Finalement les avantages sont trop souvent médiocres, si même ils ne deviennent pas inexistants. Ils sont en tout cas largement compensés par les inconvénients que nous avons relevés.

Une réglementation imparfaite. — Dans la législation française de 1919-1924, il faut avoir le courage de le reconnaître, presque tout est à reprendre.

A la base nous avons vu la difficulté qu'il y a de donner une définition légale des opérations de morcellement de terrains. Peut-être parviendra-t-on un jour à le faire d'une manière qui ne prête à aucune critique. Mais le critère cherché est si fugace qu'on peut le tenir pour indéterminable ce qui démontre définitivement l'erreur de cette conception.

Si même cette définition était possible, les difficultés ne seraient pas pour autant écartées.

La loi de 1919-1924 a voulu réfréner la spéculation qui est l'élément essentiel de ces entreprises. Laissons de côté les petits morcellements, dont l'esprit de lucre n'est cependant pas absent, pour considérer les opérations de grande envergure. Les lotisseurs courent des risques ; il leur faut donc tabler sur de gros bénéfices qui rétabliront l'équilibre si ces risques se réalisent, ce qui se produit très souvent. Si toutes les parcelles sont normalement vendues, les lotisseurs réalisent une brillante opération.

Mais dans la plupart des cas de nombreux tènements demeureront invendus ; combien de lotissements sont-ils ainsi restés inachevés ? La faveur du public est chose versatile et les lotisseurs jouent sur elle ; comment ne seraient-ils pas des spéculateurs ?

Ce vice n'a certes pas échappé au rapporteur de la loi de 1924. Mais comme on désirait conserver l'institution pour les avantages matériels qu'elle paraissait comporter, on se contenta de la réglementer sans plus.

Or la réglementation intervenue est trop étroite, elle manque de souplesse, elle est mal établie et imprécise sur plusieurs points.

Nous avons vu les critiques qu'on peut lui adresser sur sa rigidité. Elle provoque journellement les doléances de la pratique ; entendons par là les lotisseurs eux-mêmes, le corps notarial et les hommes d'affaires. Les conseils généraux se font dans leurs vœux, les interprètes de ces récriminations contre des textes dont ceux qui les appliquent réclament tous les jours le remplacement par des dispositions plus libérales et surtout mieux définies et plus précises. Indubitablement cette législation est mal conçue, elle a manqué son but. Quelle sévères que puissent être ses prescriptions, elle n'a pas ralenti l'activité des entreprises professionnelles. Que leur importe d'ailleurs ? Serait-ce la longueur de la procédure ? Elle représente peu de chose à côté des années nécessaires pour mener à bien une vaste entreprise. Seraient-ce les frais mis à leur charge ? Ils sont faibles à côté des capitaux investis par ailleurs.

Par contre la loi décourage les petits propriétaires désireux de morceler des terrains de faible étendue. Proportionnellement aux avantages et aux bénéfices qu'ils comptent retirer de leurs opérations, les complica-

tions et les frais sont bien trop considérables pour qu'ils se décident à les affronter.

Une confusion surprenante. — Enfin insistons particulièrement sur cette conception étrange qui fait des particuliers les suppléants des pouvoirs publics dans une de leurs attributions qui devrait plus que toute autre leur être exclusivement réservée. En matière d'urbanisme, toute initiative privée inconsidérée peut être lourde de conséquences. C'est pourquoi la moindre possibilité d'action en ce domaine doit constituer l'apanage des seules autorités chargées d'administrer les intérêts de la collectivité, tandis qu'à l'inverse, le rôle des particuliers doit être un rôle purement passif.

Or si l'on ne peut contester que l'industrie des lotissements ait eu quelques bons effets à un moment où, en l'absence de toute législation, il fallait pallier un engorgement progressif des villes, il est inconcevable qu'à partir du moment où une réglementation est intervenue, cette industrie ait été érigée en procédé normal d'extension des agglomérations.

Traiter sur le même plan les lotisseurs particuliers et les pouvoirs publics est une confusion d'autant plus regrettable que leurs intérêts sont essentiellement divergents.

Qu'il ait été tentant de faire suppléer les municipalités par des individus capables de prendre des initiatives en vue de l'extension des villes, d'y consacrer des capitaux et d'exécuter des travaux dispendieux qui ne sont autres que des travaux publics, cela n'est pas douteux. On se trouvait dès lors obligé de les placer sur le pied d'égalité avec les communes et d'établir à leur égard une identité de traitement parfaite ; c'est ce qu'a été amenée à faire notre loi. Mais ces particuliers ne sont liés à l'Administration par aucun engagement, ils n'ont pas adhéré,

comme les entrepreneurs de travaux publics, à un marché dont les conditions ont été établies à l'avance, ils ne présentent aucune garantie et ne sont placés sous aucune surveillance ; car on ne peut tout de même comparer les formalités d'instruction d'un projet de lotissement aux soins dont sont entourés les adjudications et l'exécution de travaux publics. Seules les municipalités sont préposées aux destinées des villes ; les particuliers doivent n'être qu'un élément secondaire ; on peut admettre de leur part des suggestions souvent précieuses ; mais au cas où leur collaboration pourrait être désirable dans un domaine où l'intérêt général est primordial, cette collaboration devrait être entourée de garanties solides et soumise à un contrôle rigoureux, en tous cas ne pas ressembler à une véritable substitution de pouvoirs et d'attributions. Enfin, pour préciser davantage notre pensée, nous estimons que l'exécution des travaux d'hygiène et de voirie ne devrait jamais être abandonnée aux propriétaires comme elle l'est actuellement ; elle ne pourrait l'être que sous des garanties analogues à celles que l'on exige d'un entrepreneur de travaux publics (cautionnement, surveillance administrative, etc.). Mais quelles difficultés ferait surgir une telle réglementation ! D'autant plus qu'on se heurterait toujours à un mauvais vouloir systématique et aux combinaisons les plus savantes pour tourner la loi. Il vaut mieux n'y pas songer.

D'ailleurs une réglementation, même bien établie, manquerait dans bien des cas son but si l'on ne modifiait pas parallèlement certaines dispositions de la loi de 1924.

Champ d'application trop limité. — En effet la loi impose des obligations aux lotisseurs quelle que soit la situation du terrain morcelé. Mais elle n'astreint que certaines communes, une minorité, à avoir un plan auquel

les lotisseurs ont à se conformer, plan qui, d'ailleurs, à cause des frais élevés qu'il nécessite pour son établissement, peut n'être qu'un plan directeur relativement à certaines surfaces. Lorsqu'il existe à l'état de plan détaillé, le lotissement projeté peut se trouver situé en dehors des terrains dont il règle le développement. Enfin même si ce projet se trouve dans le cadre du plan, celui-ci est encore trop général pour avoir pu obvier aux erreurs possibles de morcellements mal effectués.

Car nous touchons à un autre défaut. Les municipalités ne sont pas maîtresses de l'extension des communes ; elles ne la dirigent pas et sont contraintes de faire établir des plans, qui ne sont pas toujours facilement applicables. Etant trop étendus ils sont nécessairement à une échelle réduite qui ne permet pas d'entrer dans de suffisantes précisions de détail.

Avec le système en vigueur les municipalités font établir des plans prévoyant une extension rationnelle aux abords des villes ; mais il arrivera presque toujours qu'une bonne partie du programme se révélera parfaitement inutile, tandis qu'ailleurs le plan sera insuffisant car les lotisseurs déploieront leur activité bien au delà des limites raisonnablement prévues. Ayant ainsi toute liberté, c'est là que leurs agissements seront les plus néfastes.

Il serait certainement préférable que les autorités municipales pussent effectivement diriger le développement des agglomérations ; alors seulement elles pourraient procéder à l'établissement de plans limités, dont la réalisation serait assurée et qui par conséquent régleraient toutes les questions d'application pour lesquelles elles sont obligées actuellement de s'en remettre aux lotisseurs.

La même faculté devrait être prévue aussi bien pour les petites communes que pour les grandes.

La loi en effet ne s'applique pas aux villes de faible importance. C'est une grave lacune. Les petites cités sont celles qui ont les plus grandes possibilités d'être aménagées selon le meilleur critère de cité moderne à raison de leur faible étendue et de leurs besoins réduits. En présence de l'exode rural qui s'amplifie sans cesse et qui est un véritable danger, peut-être trouverait-on le moyen de l'enrayer en se préoccupant de l'aménagement des petites communes et en leur donnant les avantages des grandes villes qui n'exerceraient plus ainsi avec la même force leur attirance et leur fascination sur les populations des campagnes.

SECTION III

LOI DU 31 OCTOBRE 1919

Il est intéressant d'analyser succinctement ici les dispositions d'une loi qui marque une tendance vers l'attribution aux pouvoirs publics d'un rôle actif dans les morcellements parcellaires.

La loi du 31 octobre 1919, qui malheureusement n'a guère reçu d'applications, a pour objet d'autoriser les départements et les communes à acquérir des terrains urbains et des domaines ruraux, à les lotir et à les revendre dans le but de faciliter l'accession à la petite propriété des travailleurs et des personnes peu fortunées ¹.

L'aménagement des terrains ainsi acquis est effectué par les soins du service vicinal du département ou de la commune ; et les lotissements doivent être établis de

1. Une loi du 8 décembre 1922 autorise, à cet effet, l'Office National du Crédit Agricole à consentir aux départements et aux communes des avances spéciales et exceptionnelles pour la réalisation de ces opérations.

telle sorte que les lots ne dépassent pas une étendue ni une valeur déterminées par la loi.

La revente des lots par la commune a lieu selon les règles de vente des biens communaux.

En ce qui concerne le département, une fois le lotissement opéré, les plans sont déposés à la préfecture et dans les diverses sous-préfectures du département et tenus, pendant deux mois, à la disposition du public. Avis de dépôt est donné au *Bulletin administratif* et par voie d'affiches dans toutes les communes.

Les acquéreurs éventuels doivent adresser au préfet leur demande d'acquisition accompagnée de toutes pièces justificatives de leur situation de famille et de leur qualité de travailleur ou de personne peu fortunée.

La Commission départementale procède à l'instruction des demandes et à l'attribution des lots.

La loi interdit aux départements et communes d'entreprendre les opérations qu'elle autorise dans un but lucratif ; en effet elle prescrit que les prix de revente doivent être calculés de façon à ne leur laisser ni perte ni gain. Mais elle prévient aussi un calcul possible chez les acquéreurs car elle interdit le changement de destination des immeubles et leur aliénation pendant les dix ans qui suivent.

De grands espoirs avaient été fondés sur cette loi : elle est restée pratiquement lettre morte et c'est regrettable. Il faut néanmoins reconnaître que son application est limitée par son objet même ; d'autre part la disposition qui prohibe la possibilité pour les autorités administratives de réaliser des bénéfices, si elle émane d'une louable intention, manque de perspicacité. De toute évidence, seuls des bénéfices raisonnables couvrant les inévitables risques de perte assurent la bonne marche d'une entreprise, qu'elle soit administrative ou privée ;

leur interdiction est de nature à faire reculer les collectivités soucieuses de ne pas s'engager dans des opérations d'issue incertaine.

Pour ces diverses raisons et aussi parce que cette loi n'aboutit pas à autre chose qu'à instituer un monopole administratif des lotissements qui n'est pas souhaitable on ne peut envisager sa généralisation ni son application sur une grande échelle. Seul son principe est à retenir car il permet d'entrevoir la réalisation d'une réglementation partant du même esprit.

SECTION IV

PROJET DE RÉFORME DU 19 NOVEMBRE 1931

La nécessité d'un remaniement de la législation actuelle a été comprise par plusieurs parlementaires qui ont déposé diverses propositions de lois modificatives. Elles concernent pour la plupart des points de détail.

Par contre un projet gouvernemental de refonte totale de la loi a été déposé à la Chambre des Députés le 19 novembre 1931¹. Renvoyé à la Commission de l'administration générale, départementale et communale, il n'a fait, jusqu'ici, l'objet d'aucun rapport.

Le projet, comme la loi précédente, comporte deux parties qui ont donné lieu à deux Titres distincts : d'une part les projets d'aménagement et d'extension des villes ; d'autre part, les groupes d'habitations et les lotissements.

Le Titre premier reprend les articles 1^{er} à 10 de la loi précédente, modifiés et complétés sur quelques points. C'est ainsi que le *zoning* est introduit à l'article 2 parmi

1. *Chambre des Députés*, séance du 19 nov. 1931, *Annexe*, n° 5683.

les servitudes que doit déterminer le programme d'aménagement et d'extension.

Quelques dispositions nouvelles sont ajoutées dans les articles 10 à 16 nouveaux notamment en ce qui concerne les syndicats de communes et les syndicats interdépartementaux (cette disposition sera reprise par le décret-loi du 25 juillet 1935 sur les projets régionaux d'aménagement, v. p. 204) et le remembrement de parcelles non bâties dont l'étendue ou la forme seraient de nature à mettre obstacle à l'aménagement rationnel de la cité.

Le Titre II relatif aux lotissements comporte des réformes beaucoup plus importantes. Sans changer l'orientation générale de la législation antérieure, les dispositions nouvelles tendent « à préciser et à renforcer les obligations des lotisseurs, les moyens d'action et les garanties de l'Administration » est-il écrit dans l'exposé des motifs du projet. Certes le but est louable, mais il est difficile à atteindre partant des principes que nous avons condamnés. La nouvelle réglementation, si elle était adoptée, compliquerait la situation actuelle sans apporter les apaisements nécessaires.

Les modifications portent sur les points suivants :

La procédure d'instruction des dossiers est entièrement confiée au préfet.

Le dossier déposé par le lotisseur doit comporter, outre le plan d'aménagement dorénavant coté, des plans de détail, profils en long et en travers. Le cahier des charges doit déterminer la superficie des lots, la hauteur, la densité et la destination des constructions à édifier.

Les rues à créer devront avoir la largeur minima fixée dans la commune.

Les travaux seront effectués dans un délai fixé par le préfet sous des garanties financières qu'il déterminera.

Enfin l'exécution pourra être contrôlée par un agent technique délégué par le préfet.

Ce projet, on le voit, comporte des dispositions intéressantes sans doute ; mais malheureusement l'esprit qui a présidé à son élaboration est le même que celui qui a poussé le Parlement à légiférer en 1919 et 1924.

C'est pourquoi nous estimons qu'il n'est pas regrettable qu'il n'ait fait l'objet d'aucun rapport et qu'il ait été pratiquement abandonné.

Il ne modifie pas le point de vue le plus défectueux de la loi de 1919-1924.

Les lotisseurs, en effet, pourraient constituer des auxiliaires précieux et utiles de l'Administration s'ils étaient dirigés et même autrement contrôlés que par un agent technique. On ne peut conserver les lotissements comme moyen pratique d'extension des villes qu'à la condition d'adopter un système analogue à celui en vigueur en Allemagne où l'Administration se réserve toute décision et toute initiative ; décide elle-même des projets de morcellements selon ce qu'elle estime nécessaire ; dans lequel elle préside à l'élaboration de leurs plans, à la coordination des études en commun ; où elle établit un programme effectif d'extension urbaine ; dans lequel enfin elle a tous les droits et le particulier toutes les obligations.

Une refonte de la réglementation actuelle ne se comprendrait que si on la rend plus rigoureuse, car le défaut de contrôle et de garantie est la principale cause de son mauvais rendement. Or un régime plus sévère restreindrait davantage encore les droits des lotisseurs qui se plaignent déjà ; il dresserait un nouvel obstacle aux transactions immobilières dont le ralentissement est déjà durement ressenti par la pratique ; enfin il attein-

drait par contre-coup l'Etat lui-même qui, par la diminution des ventes, subirait un dommage appréciable.

Nous ne croyons pas qu'il soit possible d'instaurer en France un régime aussi étroit ; en outre on peut douter qu'il réponde réellement aux besoins qui se sont révélés.

CHAPITRE II

PRINCIPES DIRECTEURS D'UNE RÉFORME DE LA LÉGISLATION DES LOTISSEMENTS

Nous avons dans une analyse objective, fait ressortir les erreurs de la solution française du problème des lotissements. Elles proviennent de ce que les données de ce problème n'ont pas été nettement définies dès le début.

De quoi s'agit-il ? Il s'agit essentiellement, d'une part, d'assurer la bonne hygiène et la salubrité des habitations, d'autre part un développement satisfaisant des villes.

Pour arriver à cette fin il ne convenait pas de prendre la voie détournée des lotissements. Donner à des individus un rôle et des attributions qui sont ceux des pouvoirs publics c'est appeler et favoriser les abus que le système actuel ne peut empêcher. Là est le vice fondamental qui affecte notre législation.

Or pour limiter le déploiement des activités privées susceptibles de compromettre l'intérêt général, il y a un moyen : c'est d'agir non sur les propriétaires vendeurs de lots, mais sur les acquéreurs constructeurs. Il faut donc préciser rigoureusement les conditions imposées pour l'édification de maisons à usage d'habitation. Et par là nous entendons non seulement les conditions de

salubrité pour lesquelles les règlements d'hygiène sont suffisants, mais l'ensemble des mesures nécessaires pour que des constructions n'entravent en aucune manière le développement rationnel et harmonieux des agglomérations urbaines.

L'examen des législations étrangères nous a montré des conceptions intéressantes dont il nous appartient de nous inspirer en les adaptant à nos institutions et à nos mœurs. Déjà, au courant de notre étude, nous avons dégagé les heureuses innovations qu'elles renferment. Nous allons essayer de nous en pénétrer pour examiner dans quelle mesure nous avons intérêt à les imiter.

SECTION I

ROLE DE L'ADMINISTRATION

Nous avons suffisamment montré qu'à notre sentiment le problème de l'urbanisme doit être dirigé et réglé par l'autorité de l'Etat pour pouvoir maintenant poser en principe qu'il ne faut pas hésiter à adopter un système se rapprochant de la conception anglaise, c'est-à-dire un système donnant à l'Administration le rôle primordial en ce domaine.

L'étude de la législation anglaise nous a permis de constater qu'une réglementation réservant strictement le droit d'initiative des pouvoirs publics est parfaitement justifiée en théorie et qu'on peut, dans la pratique, en attendre des résultats satisfaisants indépendamment de l'activité des particuliers dont le rôle se trouve, ainsi que nous l'avons vu, fort réduit.

Principe directeur. — Une loi en qui notre matière répondrait à ce qu'on est en droit d'attendre d'elle, doit permettre aux autorités administratives de rester tou-

jours maîtresses de l'extension des villes et d'avoir l'entière direction de toutes les activités qui peuvent influencer sur cette extension. C'est là le principe qui doit servir de base à une réforme.

La seule méthode possible pour atteindre ce but est, ainsi que nous le disions tout à l'heure, de confier aux autorités administratives, et à *elles seules*, la mission *d'étudier, d'élaborer* et *d'exécuter* les programmes d'extension des villes.

Dans un tel système les particuliers n'auraient plus la possibilité de se substituer à elles pour effectuer des travaux d'aménagement (voirie, hygiène, etc.) qui seraient désormais considérés comme des travaux publics.

Les autorités administratives prendraient donc à leur charge toutes les obligations que la loi française fait peser sur les particuliers ; ceux-ci n'auraient alors qu'à procéder à la vente parcellaire des terrains déjà aménagés par les soins de l'Administration. Ainsi les transactions pourraient s'effectuer sous un régime d'entière liberté puisque l'institution de formalités compliquées ne se conçoit que pour inspirer aux lotisseurs le respect d'obligations qui ne leur incomberaient plus. Seuls les acquéreurs de parcelles seraient astreints à certaines prescriptions touchant les constructions à élever. Enfin les servitudes nécessaires seraient établies par le programme administratif pour assurer sa sauvegarde durant son exécution.

Un des avantages de cette conception consisterait en ce que les entreprises professionnelles sous leur forme actuelle, ne revêtant plus aucune utilité, seraient interdites ; mais nous verrons de quel précieux concours elles pourraient être sous une forme renouvelée.

L'élaboration et la réalisation administrative des

projets d'extension ne devraient certes pas écarter le concours des propriétaires ; tel qu'il est admis en Angleterre, il paraît au contraire présenter un particulier intérêt. C'est pourquoi on devrait leur reconnaître la faculté de soumettre à l'agrément des municipalités des projets qui, une fois adoptés, seraient projets administratifs et exécutés comme tels. Ainsi les efforts de l'Administration et des particuliers désireux de prendre des initiatives s'associeraient au lieu de se contrarier.

Les projets administratifs seraient bien différents de ce qu'ils sont actuellement ; car ils devraient entrer dans une organisation détaillée que les plans et programmes municipaux ne contiennent point aujourd'hui puisqu'ils ne sont que des cadres destinés à délimiter la possibilité d'action des lotisseurs.

Ce programme d'action pose en principe le rôle actif des municipalités sous la direction de l'Administration centrale.

Rôle des municipalités. — Zoning. — C'est à elles qu'il appartiendrait d'établir les plans et de déterminer les conditions des constructions d'habitation, non seulement relativement à leur hygiène, mais encore au point de vue de l'urbanisme par la réglementation de leur hauteur, de leur superficie, de leur alignement sur les rues et places, de leur aspect pour le maintien d'une harmonie reconnue nécessaire, et aussi de leur destination.

C'est ici que nous voyons s'imposer l'intéressante institution du *zoning* si largement pratiquée aux Etats-Unis, en Angleterre, et généralement dans les pays qui appliquent le système administratif.

Le *zoning* est, il faut le reconnaître, difficilement réalisable en France dans le cadre de nos lois actuelles. La loi de 1919-1924 fait une obligation aux villes assujetties à ses prescriptions de prévoir, dans leur programme

d'aménagement et d'extension, les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques. L'Administration préfectorale a prétendu, en vertu de ce texte, exiger l'application du *zoning* qui a ainsi été plus ou moins introduit dans les plans municipaux. Cette tendance était d'autant plus justifiée qu'une loi du 20 avril 1932 interdisant à l'avenir l'installation d'établissements insalubres de 1^{re} et 2^e classe dans une zone réservée à l'habitation, en consacrait indirectement le principe¹.

Or il ne suffisait pas de rester dans les généralités ; le *zoning*, pour être efficace, nécessite l'adoption de séries de prescriptions détaillées soumettant la construction dans les différentes zones à des conditions particulières : hauteur, superficie, retrait etc². Il restait donc à savoir si les municipalités étaient investies par la disposition peu précise de l'article 1^{er} de la loi de 1919-1924 du pouvoir de créer des servitudes aussi rigoureuses qui semblaient difficilement revêtir l'un des trois caractères exigés.

Le Conseil d'Etat a, par un arrêt en date du 23 février 1934³, conclu par l'affirmative, estimant que les projets d'aménagement et d'extension peuvent prévoir une répartition du territoire des villes en zones grevées de servitudes particulières dans l'intérêt de l'hygiène, de l'esthétique et de l'archéologie ; et que les servitudes secondaires qui peuvent être créées à l'intérieur de chaque zone se justifient par l'idée fondamentale des servitudes obligatoires⁴.

1. La loi du 20 avril 1932 modifiant la loi du 19 décembre 1907, relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes a précisément pour but de mettre le régime de ces établissements en harmonie avec les principes d'urbanisme posés par la loi de 1919-1924.

2. Voir p. 163, 171, 184 et 185.

3. S., 35, 3, 9.

4. La loi du 20 avril 1932 avait déjà motivé une note du Ministre de l'Intérieur du 2 juin 1932 dans laquelle il était dit notamment : « Dorénavant, il ne saurait être contesté aux communes la possibilité d'obtenir la création, dans leurs projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension, de zones spécialement réservées à l'habitation ou à l'industrie ».

La consécration de ces principes qui tendent à restreindre considérablement le droit de propriété ne pouvait manquer de soulever un vif mouvement de protestation. Le mécontentement a trouvé son expression dans un vœu émis par le Congrès de la propriété bâtie de 1934 qui engage les propriétaires à s'opposer « de toutes les manières aux tendances actuellement manifestées », et à entreprendre une campagne de propagande « afin de mettre un frein au vote de toute disposition tendant à diminuer l'étendue du droit de propriété ».

L'éducation dont nous parlions plus haut reste bien à faire ; et notre pays est encore loin de pouvoir atteindre sur ce dernier point, comme sur beaucoup d'autres, la perfection que nous avons rencontrée dans certaines législations étrangères.

Un renversement favorable de situation pourrait être aisément obtenu par l'application d'un système à base d'action administrative directe.

Action administrative directe. — L'autorité supérieure de l'Etat imposerait ses directives. C'est ainsi que le principe du *zoning* et la réglementation qu'il entraîne seraient largement utilisés. Les quartiers des villes et, dans chaque quartier, les habitations seraient soumis à des prescriptions minutieusement déterminées. Le respect de ces mesures serait assuré par l'obligation pour les constructeurs de se faire délivrer des permis de construire et toute contravention serait impitoyablement réprimée. Dans ce but, des sanctions sévères seraient prévues, par exemple l'interdiction d'habiter, l'expropriation sans indemnité et pouvant aller même jusqu'à la démolition des travaux. De cette manière le constructeur serait en rapports directs avec l'Administration, et les formalités compliquées qui paralysent actuellement les transactions immobilières portant sur

des morcellements disparaîtraient par voie de conséquence.

Nous avons dit qu'un des défauts de la législation de 1919-1924 est qu'elle est impuissante à endiguer l'activité des lotisseurs lorsqu'elle se déploie en dehors des limites du plan d'extension ; or cela se produit fréquemment. Cet inconvénient ne pourrait exister si les municipalités dirigeaient effectivement le développement des communes qu'elles administrent.

Aujourd'hui les municipalités, loin de la diriger, sont débordées par l'activité des lotisseurs. Limitées à un rôle passif, elles se bornent à l'enregistrer. Cependant, si de nombreuses dispositions éparses dans la législation française étaient groupées, coordonnées et étendues dans leur application, les plus belles réalisations seraient permises. Nous voulons parler, par exemple, de la loi du 31 octobre 1919 sur les lotissements effectués par les départements et les communes que nous avons analysée, des lois déjà citées sur la protection des monuments naturels et des sites, enfin et surtout de la législation sur l'expropriation pour cause d'utilité publique dont le dernier état est le décret-loi du 8 août 1935 (complété par le décret-loi du 30 octobre 1935) qui précise notamment en les développant les prescriptions antérieurement édictées sur l'expropriation par zone et sur l'expropriation pour cause de plus-value¹.

Si les dispositions contenues dans ces textes étaient rassemblées et refondues dans le cadre d'une conception

1. Le principe de l'expropriation par zone et de l'expropriation pour cause de plus-value avait été introduit dans la loi du 3 mai 1841, articles 2 et 2 *bis*, par la loi du 6 novembre 1918. Ces articles permettaient aux municipalités d'exproprier dans des conditions déterminées des superficies comprises dans le périmètre d'ouvrages publics projetés, de les aménager puis de les lotir. Le décret du 8 août 1935 abroge la loi du 3 mai 1841 mais reprend, dans son Titre VIII, ces importantes dispositions qui font l'objet des articles 67 à 77.

nouvelle qui ferait des pouvoirs municipaux les agents actifs en matière d'urbanisme, alors seulement les municipalités, agissant à coup sûr, puisqu'elles seraient seules maîtresses des destinées des villes, pourraient réaliser une œuvre systématique et globale et non plus fragmentaire et dépendant d'initiatives trop souvent désordonnées.

Enfin, en ce qui concerne les espaces libres, la législation actuelle dispose que les lotisseurs doivent faire abandon sans indemnité à la commune du quart des terrains au morcellement desquels ils procèdent. On reconnaît généralement qu'il n'y a là rien de véritablement excessif puisqu'il y va de l'intérêt public et nous avons vu que la législation allemande est sur ce point plus exigeante que la nôtre.

Par conséquent il serait très logique, en partant du même principe, d'exiger de la part des propriétaires une cession de terrains gratuite et du même ordre de grandeur ; la commune utiliserait elle-même ces surfaces d'une manière plus rationnelle que ne le font les lotisseurs.

En résumé, la réglementation actuelle des lotissements s'avèrerait parfaitement superflue, ce qui amènerait sa suppression pure et simple. Les municipalités organiseraient et réaliseraient elles-mêmes la voirie après avoir exproprié les terrains nécessaires. Les espaces libres seraient harmonieusement distribués par leurs soins. Les riverains dont les propriétés seraient ainsi pourvues d'un aménagement convenable pourraient procéder aux ventes par lots sans autre formalité ; les aliénations parcellaires seraient libres et l'industrie des lotissements disparaîtrait en tant qu'entreprise professionnelle n'ayant plus sa raison d'être.

*SECTION II***FINANCEMENT
DES PROGRAMMES ADMINISTRATIFS**

Une question capitale se pose ici, celle du financement d'un tel programme. C'est en effet le point névralgique du système. Il ne faut pas que ces opérations grèvent le budget des communes, mais qu'elles produisent les ressources nécessaires à leur exécution.

Et en effet elles devraient normalement y suffire.

Indemnités de plus-value. — Du fait des travaux réalisés par l'Administration, les terrains restants acquerraient une plus-value vénale parfois considérable dont une partie serait obligatoirement reversée à la collectivité par le propriétaire favorisé. Il suffirait à ce sujet de faire application des principes posés par la loi du 16 septembre 1807 dans ses articles 30 à 32 modifiés par un décret-loi du 30 octobre 1935 qui tend à simplifier la procédure de récupération des plus-values procurées aux propriétés privées par l'exécution de travaux publics.

La combinaison judicieuse de ces deux éléments (expropriations gratuites et plus-values) allègerait très sensiblement la charge financière des communes. Il serait nécessaire d'ailleurs, pour régler ces questions délicates, d'établir un dispositif très souple quant à la fixation des sommes, aux modalités de leur recouvrement au règlement des désaccords possibles entre l'Administration et le propriétaire etc.

Les fonds recueillis devraient naturellement faire l'objet d'une affectation spéciale et n'être utilisés que pour le financement des programmes.

Cette question du financement en elle-même est fort délicate et ce sont les difficultés qu'elle soulève qui ont

certainement contribué à faire adopter par le législateur le système des lotissements privés. Le manque de disponibilités est une des caractéristiques des budgets locaux ou généraux de la période d'après guerre. Il est donc tout à fait compréhensible que les autorités responsables évitent de les grever plus qu'ils ne le sont déjà. C'est pourquoi, en règle générale, les travaux effectués de préférence par les administrations locales sont ceux qui autant que possible assurent un rendement financier permettant l'amortissement des dépenses engagées et même si possible procurent un bénéfice, par exemple les adductions d'eau potable qui ont pour corollaire les abonnements des particuliers. Cependant il y a, à l'inverse, des travaux qui ne paient pas, par exemple, l'établissement de réseaux d'égouts. Malgré leur réputation à engager de telles dépenses les municipalités sont tôt ou tard obligées d'y procéder.

Enfin les communes peuvent se trouver placées devant une alternative ; c'est le cas des travaux d'extension : ou bien les entreprendre afin qu'ils soient bien faits c'est-à-dire les financer, ou bien les laisser exécuter par des particuliers sauf à intervenir ultérieurement pour réparer les fautes d'exécution¹. Où réside l'intérêt bien compris ? Le choix est difficile.

A ce propos remarquons que bien souvent des communes, commettant ainsi une irrégularité, prennent en charge moyennant un prix forfaitaire payé par le lotisseur les travaux que ce dernier est tenu d'exécuter ; les exemples de ce genre n'ont jamais été de brillantes opérations de gestion municipale.

L'idéal, évidemment, serait, pour les communes, de disposer de ressources suffisantes pour procéder elles-

1. Loi du 15 mars 1928, facilitant l'aménagement des lotissements défectueux et lois subséquentes. (Voir p. 118).

mêmes à l'acquisition des terrains et à leur lotissement. Puisque les lotisseurs gagnent dans ces opérations, les communes ne devraient logiquement pas y perdre. Nous ne croyons pas cependant qu'il faille préconiser ce nouveau monopole et nous avons déjà repoussé cette idée.

Mais la question du monopole de lotissement écartée, celle de l'exécution administrative des travaux demeure ; il faut parvenir à la résoudre même au prix de sacrifices, car cette méthode est la seule susceptible de donner satisfaction.

Les abandons de terrains, les recouvrements des plus-values procureront un appoint de ressources considérable, mais qui est loin d'être suffisant. Peut-être pourrait-on penser à un système de taxes frappant les riverains, ce qui serait une solution peu recommandable.

Un procédé qui présente de très grands avantages et qui tend, depuis quelques années, après avoir vaincu les résistances premières du Conseil d'Etat, à s'imposer dans tous les domaines, est celui dit d'*économie mixte* ou d'*actionnariat administratif* qui permet aux personnes morales administratives de prendre un intérêt, par voie de participation, dans des entreprises commerciales ayant pour objet l'exécution de grands travaux publics ¹.

Ce procédé a trouvé sa consécration dans le décret du 5 novembre 1926 de décentralisation et de décentralisation administrative dont l'article 14, modifiant l'article 68 de la loi du 5 avril 1884 porte : « Ne sont exécutoires etc... les délibérations portant sur ... 12° l'intervention des communes, notamment par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière, dans les entreprises, même de forme coopérative ou commerciale, ayant pour objet le fonctionnement des services

1. Voir « Le régime de la participation des communes à des entreprises privées en France » (*L'Administration locale*, doc. 38, fasc. 4, 1933).

publics... ou la réalisation d'améliorations urbaines ».

Un décret subséquent du 28 décembre 1926 relatif aux régies municipales généralise ce principe dans son Titre II, articles 13 à 17 sur la participation des communes à des entreprises privées.

Enfin, le 17 février 1930, est intervenu un décret portant règlement d'administration publique pour l'application de ces prescriptions.

Cette ingénieuse innovation est des plus intéressantes pour assurer le financement et la réalisation des programmes municipaux. En effet, elle permettrait la constitution de sociétés dont le but serait de se substituer à la fois aux collectivités et aux particuliers dans l'œuvre d'aménagement et d'extension des villes.

Les sociétés d'urbanisme. — Celles-ci seraient très différentes de ce que sont les entreprises de lotissement actuelles. Ce seraient des sociétés anonymes régies par la loi du 24 juillet 1867. La seule particularité consisterait en ce que leur capital pourrait partiellement être souscrit par les communes. Elles auraient pour but de réaliser les extensions urbaines selon des programmes préalablement établis par les soins de l'Administration ou qu'elles établiraient elles-mêmes avant de les faire adopter. Elles seraient investies de pouvoirs d'exécution étendus et notamment du droit d'expropriation. Et le contrôle exercé sur elles à raison de la participation intéressée des personnes administratives serait la garantie certaine de leur fonctionnement satisfaisant : il entraînerait, en effet, un droit de regard continu, donc une surveillance parfaite de la part des autorités.

Le nombre de ces sociétés serait raisonnablement limité. Pour les villes de moyenne importance, — terrain d'élection des lotissements, — une seule suffirait à obtenir le résultat cherché.

La constitution d'établissements de ce genre est courante en pratique administrative, et les exemples en sont nombreux dans toutes sortes d'entreprises d'intérêt public notamment pour l'exécution de grands travaux¹. En notre matière elle réaliserait une solution fort intéressante car elle répondrait à la nécessité de vues d'ensemble par la création de relations étroites entre les collectivités urbaines et les particuliers, et suppléerait à l'absence d'esprit commercial de l'Administration.

L'exemple de la commune de Villeurbanne. — Un exemple d'utilisation de ce système pour la réalisation de projets d'urbanisme est donné par la commune de Villeurbanne qui, dans le cadre des lois existantes, a trouvé le moyen de réaliser une œuvre non seulement magnifique mais encore fort avantageuse pour elle à tous les points de vue.

Le décret en date du 28 décembre 1926 relatif aux régies municipales, que nous avons déjà signalé, autorise les communes à exploiter directement des entreprises à caractère industriel ou commercial ; il les autorise également à acquérir des actions ou obligations de sociétés créées pour l'exploitation de services publics communaux.

La commune de Villeurbanne a fait une large application des principes contenus dans ce texte.

Elle avait en 1926, acquis divers terrains dans le but d'ouvrir des voies prévues par son projet d'aménagement

1. Loi du 27 mai 1921 sur l'aménagement du Rhône. Loi du 16 octobre 1919 et décret du 18 octobre 1923 sur l'énergie hydraulique. Décret du 28 décembre 1926 sur les postes de radio-diffusion autorisés, etc..

Ces diverses hypothèses consacrent la notion de collaboration financière entre une personne administrative et une société privée dans un but de bénéfices. Principales applications faites du procédé : Compagnie Générale pour la Navigation sur le Rhin, C.G.N.R. ; Compagnie Parisienne de Distribution d'Electricité, C.P.D.E., etc..

Voir une étude sur « Les entreprises mixtes de la ville de Strasbourg » (*L'Administration urbaine*, doc. 87, fasc. 9, 1934).

et d'extension. En outre elle recueillit à titre gratuit d'autres terrains sur lesquels s'élèvent actuellement les principaux édifices publics, parmi eux, l'hôtel de ville ; le restant est devenu une place. Il se trouva qu'un établissement industriel dont les ateliers occupaient une étendue considérable obstruant certaines des voies projetées fut contraint par la crise économique de fermer ses portes. C'est sur son emplacement que débouche aujourd'hui une avenue somptueuse bordée d'immeubles colossaux : les « gratte-ciel » de Villeurbanne.

Il est bon de remarquer que cette réalisation grandiose s'est opérée selon les directives d'un plan général d'ensemble sous la surveillance attentive de la municipalité ; il s'ensuit que l'ensemble présente une harmonie rarement atteinte, car tous les problèmes posés ont été étudiés et résolus en fonction les uns des autres. Ainsi fut créé de toutes pièces un centre administratif, économique et social, œuvre magistrale qui est un modèle d'homogénéité.

Pour mener à bien cette vaste entreprise, la commune s'appuyant sur le décret de 1926 prit l'initiative de constituer une société qui prendrait à bail les terrains appartenant à la ville sous certaines conditions relatives notamment à leur affectation. Ainsi naquit la « Société Villeurbannaise d'Urbanisme ».

La Société Villeurbannaise d'Urbanisme. — Sur un capital de dix millions, la commune se voyait affecter 3.400.000 francs d'actions d'apport, ce qui lui assurait une autorité certaine tant à l'assemblée générale qu'au conseil d'administration ; d'ailleurs le décret de 1926 prescrit que les statuts des sociétés ainsi constituées doivent obligatoirement stipuler en faveur des communes l'attribution d'un ou plusieurs représentants au conseil

d'administration. La Société Villeurbannaise d'Urbanisme s'engageait à construire l'hôtel de ville et assumait la viabilité de l'agglomération. La ville, en contre-partie, lui louait pour 60 ans les terrains suffisants pour les constructions projetées.

A l'expiration du délai fixé tout doit faire retour à la ville, qui en compensation, couvre de sa garantie les emprunts effectués par la société.

Nous ne nous étendrons pas sur les avantages nombreux de cette opération : elle représente pour la ville un bénéfice matériel et certain.

Mais en dehors de cela même, la ville y a gagné à plusieurs autres points de vue : le rendement des taxes municipales est allé en progressant, conséquence des constructions nouvelles effectuées ; les travaux réalisés ont permis de réduire dans de grandes proportions le chômage local, donc les charges qu'il entraîne ; enfin, en matière d'assistance, d'hygiène et de salubrité, la suppression massive des taudis et des quartiers malsains a dégrevé le budget municipal d'obligations fort lourdes pour lui¹.

Il faut reconnaître que la situation se présentait pour la commune dans les conditions les plus favorables et que cela ne saurait toujours se produire.

Retenons cependant le principe dont l'application peut fort bien être généralisée et constatons que cette initiative hardie, si elle était largement imitée malgré l'absence de contrainte législative, serait de nature à aplanir les nombreuses difficultés qui s'opposent actuellement à une extension ordonnée et méthodique des villes.

1. Voir dans *L'Administration locale*, « Le développement de Villeurbanne » (doc. 55, fasc. 5, 1933) et « Dix ans d'administration de Villeurbanne » (doc. 112, fasc. 11, 1935).

Enfin, puisqu'il s'agit de trouver pour les municipalités, un moyen de parer au vide persistant de leur caisse, mentionnons qu'elles pourraient se procurer aisément des ressources au moyen d'emprunts en faisant appel à l'épargne locale. Il existe un écueil : l'intérêt à payer. Des organismes d'Etat tels que la Caisse de crédit aux départements et aux communes leur offrent de prendre à leur charge une part des sommes destinées au paiement des intérêts par un mécanisme dit de bonification¹.

Un tel avantage est de nature à séduire les municipalités d'autant plus qu'entre temps une subvention aura pu leur être accordée par l'Etat ou le département.

Quel que soit le procédé employé, les communes ont un intérêt majeur à agir directement en matière d'extension urbaine. En tout cas, ce faisant, elles éviteront des frais parfois considérables occasionnés par une intervention ultérieure : élargissements ou redressements des voies reconnues, après lotissement, insuffisantes ou mal conçues ; aménagement ou assainissement de lotissements défectueux ; acquisitions de terrains soit pour l'amélioration des espaces libres insuffisants, soit pour le remembrement des surfaces réservées que la multiplicité des lotissements n'avait pas permis de distribuer avantageusement, etc.

Autant de dépenses qui seront radicalement supprimées par le système dont nous venons d'exposer à grands traits les lignes directrices.

1. Caisse de crédit aux départements et aux communes, créée par la loi du 28 décembre 1931, réorganisée par le décret-loi du 8 août 1935, facilitant la réalisation d'emprunts par les collectivités locales.

*SECTION III***LIGNES GÉNÉRALES D'UNE RÉFORME**

En définitive notre analyse nous amène à formuler les conclusions suivantes :

La législation française des lotissements doit être révisée de fond en comble suivant une conception d'urbanisme totalement différente de celle dont elle est actuellement l'expression.

Il faut centraliser l'organisation de l'urbanisme sous une direction nationale unique dépendant directement du gouvernement.

Il est nécessaire de remettre à l'Administration et aux municipalités seules la mission de réglementer tout ce qui touche à l'urbanisme, en limitant les droits des particuliers.

Ce système, quelle charpente y a-t-il lieu de lui donner ?

Il n'est peut-être pas nécessaire de lui faire revêtir la forme d'une loi aux dispositions minutieuses et complexes. Il suffit de poser clairement les quelques principes essentiels sur lesquels il doit reposer.

Il y a lieu d'une part de déterminer d'une façon précise les attributions de l'organisme directeur unique pour l'ensemble du territoire, d'autre part de définir les obligations des municipalités relativement à l'accomplissement de leur mission.

Car ce qui importe avant tout c'est de donner aux communes des directives nettes avec une réglementation de détail très poussée. Cela une loi ne peut le faire ; elle ne le pourrait sans retomber dans l'erreur qui a fait couler dans le même moule les 36.000 communes françaises. Une égalité de traitement entre toutes les villes ne

saurait se concevoir en notre matière, car il n'y a pas chez elles uniformité de besoins. La loi doit donc déterminer seulement un cadre, mais un cadre rigoureux.

Elle doit à ce point de vue imposer aux collectivités communales une tutelle administrative très étroite qui seule permettra la réalisation d'une vraie politique d'urbanisme.

Cette tutelle sera confiée à un organisme central qui assurera une direction unique et efficace. Son rôle sera en premier lieu d'établir une réglementation-type ; les municipalités n'auront qu'à la calquer et elles l'adapteront aux situations et aux particularités locales d'après des directives obligatoirement sollicitées.

Cet organisme aura un pouvoir de contrôle et de surveillance très étendu sur les communes qui lui seront rattachées par un lien de subordination étroit. Il provoquera les études, les imposera, les dirigera dans le sens conforme aux plans dressés par lui ; il donnera des conseils, des injonctions et vérifiera leur respect ; il examinera les projets établis et les rendra exécutoires par son approbation ; tant qu'il ne les aura pas sanctionnés ils seront réputés lettre morte.

On serait peut-être tenté de voir en tout cela une image renforcée d'une organisation représentée actuellement par les diverses Commissions départementales d'aménagement et d'extension et la Commission Supérieure qui siège à Paris.

Il existe en effet en France une telle organisation ; mais elle ressemble à ce qu'elle devrait être comme l'enfant nouveau-né ressemble à l'homme qu'il deviendra plus tard ; l'embryon existe, mais seulement l'embryon. Il manque à ce système la force, la coordination, la cohésion. Cependant il est intéressant de noter que l'institution existe, et que, par suite, il suffira d'étendre

et de généraliser ses pouvoirs et de lui donner l'autorité prépondérante qui actuellement lui manque pour en faire l'organe d'exécution du système nouveau.

Mais ce n'est là qu'un élément de la réforme qui doit être radicale. Il n'entre pas dans le cadre de notre étude d'en tracer ni même seulement d'en esquisser les éléments. Cette œuvre est du ressort du Parlement qui aura à la mettre sur pied. Pour cela il s'inspirera utilement des résultats procurés par l'application des législations étrangères, et par suite, profitant d'une expérience précieuse, il mettra à la disposition de notre pays l'instrument perfectionné qui lui manque et qui assurera en même temps que son embellissement, le confort d'hygiène et d'existence que demandent ses citoyens.

CHAPITRE III

PROJETS RÉGIONAUX D'URBANISME

SECTION I

NÉCESSITÉ D'UNE RÉGLEMENTATION RÉGIONALE D'URBANISME

L'étude des problèmes que pose l'extension des villes amène à cette constatation que la question dépasse largement le cadre communal.

Nous avons vu comment en Angleterre la réglementation de l'aménagement régional s'est imposée dans l'organisation administrative du pays. Cette évolution est logique et doit se produire obligatoirement au sein de toutes les nations où l'urbanisme est l'objet d'études méthodiques. La ville, en effet, est à la région ce que le lotissement, au sens français du mot, est à la ville.

Il est même surprenant que l'analogie n'ait point frappé le législateur de 1924 ; le raisonnement était d'autant plus normal que la hiérarchie qu'il établissait entre les lotisseurs et les municipalités aurait normalement dû le conduire à étendre la même subordination dans les rapports des villes et des régions, car ici elle s'imposait encore davantage.

Or par une lacune inexplicable, la loi de 1919-1924

a traité la question des projets d'aménagement et d'extension comme une affaire exclusivement communale. Cependant la concordance exigée par la loi entre les morcellements opérés par les lotisseurs et le programme municipal se comprenait à plus forte raison sur le plan régional où elle est essentielle, dans bien des cas, pour la mise en valeur d'un ensemble naturel ou économique.

Reconnaissons d'ailleurs que bien souvent le développement urbain ne dépasse guère ou plutôt ne semble pas dépasser le cadre communal et que les communes, d'autre part, disposent généralement autour d'elles d'une zone rurale dont l'étendue est suffisante pour permettre une extension satisfaisante.

Mais il arrive par contre fréquemment que des villes importantes reçoivent un développement tel qu'il empiète sur le territoire des collectivités voisines : les agglomérations secondaires ne se distinguent plus alors de l'agglomération principale que par une fiction administrative fort éloignée de la réalité. Cette situation, en dehors même de la question qui nous intéresse, est préjudiciable à l'intérêt commun pour bien d'autres motifs, (en ce qui concerne par exemple l'organisation des différents services publics de police, d'incendie, d'enseignement etc.). De plus il se produit bien souvent que les communes absorbées ne soient pas soumises aux prescriptions de la loi de 1919-1924.

La coordination sur un plan supérieur aux villes est donc dans ce cas indispensable.

Elle est également nécessaire en ce qui concerne les stations balnéaires, climatiques ou touristiques qui forment parfois d'interminables chapelets soit au bord de la mer, soit au creux d'une vallée. Un même intérêt devrait associer ces diverses collectivités et les inciter à conjuguer leurs efforts d'aménagement ; mais, bien

au contraire, on est obligé de constater qu'elles agissent d'habitude chacune pour soi-même dans un esprit de rivalité et de chauvinisme qui provient de particularismes locaux ; et c'est, au bout du compte, pour le plus grand dommage de leurs intérêts respectifs.

Ajoutons enfin les grands centres de vie économique, industriels ou commerciaux, dont la situation appelle les mêmes remarques. Chacun d'eux devrait former avec sa région environnante une unité administrative justifiée par les liens étroits qui existent entre les divers problèmes d'aménagement ou d'extension.

La loi de 1919-1924 tend à prévenir un des plus grands maux en matière d'urbanisme : les improvisations hâtivement échafaudées sous la pression des circonstances ; il est hors de doute que les programmes doivent être le fruit d'une lente et méthodique préparation. Mais puisque cette formule se révélait indispensable, pourquoi en avoir limité la portée d'application et ne pas en avoir étendu le principe tout au moins aux régions dont l'unité était aussi évidente que celle des communes ?

Le constructeur s'est borné à une sorte de pyramide tronquée.

On ne peut cependant soutenir que cet aspect de la question ait passé totalement inaperçu du législateur de 1919-1924. Cela, d'ailleurs, aurait été d'autant moins excusable que la faculté pour les communes et les départements de se grouper en syndicats en vue de réaliser des œuvres d'utilité intercommunale ou interdépartementale est depuis longtemps consacrée dans la législation française (loi du 10 août 1871, loi du 5 avril 1884). Rien n'était plus logique, semble-t-il, que de rendre obligatoire cette simple possibilité.

La loi de 1919-1924 n'a pas fait ce pas ; ses articles 8 et 9 font un simple rappel de principe des dispositions

des lois de 1871 et 1884 sur ce point. L'application de ces textes n'a pas été aussi large qu'on aurait pu le souhaiter. Doit-on voir là un effet de la négligence des autorités administratives locales ? On ne pourrait leur en faire grief : il est reconnu que l'initiative n'est pas une de leurs qualités dominantes. Elles demandent plutôt d'être orientées par des directives précises. Il est imprudent de compter sur un effort supplémentaire de leur part : leur tâche est déjà assez lourde.

D'ailleurs dans le cas où ces autorités municipales ou départementales auraient tenté d'entreprendre une action commune, il leur était difficile de parvenir au but par suite de l'obstacle d'une procédure trop compliquée et de l'insuffisance de pouvoirs trop limités.

Les événements devaient rapidement entraîner une évolution législative.

Elle a commencé à se dessiner avec l'obligation sociale de procéder à l'aménagement de la région parisienne.

SECTION II

AMÉNAGEMENT DE LA RÉGION PARISIENNE

La banlieue de Paris avait été, plus que toute autre, victime des entreprises désordonnées des spéculateurs.

La situation était critique tant pour la capitale elle-même que pour les communes de la périphérie. Le défaut d'organisation aboutissait à l'étouffement, à l'encercllement de la grande cité dont les communications avec l'extérieur se hérissaient de difficultés chaque jour accrues.

Quant aux communes de banlieue, leur organisation interne avait à souffrir d'une augmentation démesurée de leurs charges ; elles ne pouvaient y faire face.

Enfin les problèmes divers soulevés par le développement impressionnant des services publics nécessaires à la vie de l'ensemble exigeaient autre chose que des solutions fractionnées.

Les pouvoirs publics se devaient d'intervenir.

Première étape. — En 1921 et en 1926 les conseils généraux de la Seine et de Seine-et-Oise avaient tenté de constituer une conférence interdépartementale, mais sans succès. Devant l'impossibilité d'aboutir à un résultat quelconque au moyen du système embryonnaire de la loi de 1919-1924, le Ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Albert Sarraut, prit l'initiative, par décret en date du 26 mars 1928, de constituer le « Comité Supérieur de l'aménagement et de l'organisation générale de la région parisienne ».

L'innovation capitale de cette décision est qu'elle fait apparaître la région dans notre organisation administrative, tout en lui donnant une existence juridique indépendante. Le Comité Supérieur qui la représente est un organe superposé aux collectivités locales dans le but unique de coordonner leur action en vue de l'intérêt général.

Une loi du 14 mai 1932 vient renforcer la mesure ministérielle initiale en déterminant les conditions d'établissement du projet d'aménagement.

Nous passerons rapidement sur cette loi dont seul le principe est à retenir.

La préparation du projet qui comprend un plan directeur et un programme, conformément à la formule de la loi de 1919-1924, est confiée au Comité Supérieur déjà institué. Le Comité a bénéficié du concours des services géographiques et techniques de l'armée dont la collaboration lui a été précieuse dans l'accomplissement de la tâche qui lui était dévolue.

Le projet régional commande et domine les projets communaux qui doivent assurer leur concordance avec ses dispositions. Cependant le Comité ne se substitue pas aux personnes morales existantes ; il ne fait qu'émettre des propositions de coordination. Cela résulte de la loi de 1932 qui prescrit que le projet, une fois établi, doit être soumis à une enquête dans chaque commune des quatre départements intéressés avant de pouvoir être approuvé.

Ce projet est prêt depuis le 14 mai 1934, date à laquelle il a été remis au Ministre de l'Intérieur ; l'enquête préalable à son approbation a été organisée par un décret du 29 juillet 1934 et la préparation des dossiers d'enquête est terminée.

Il ne restait plus au Parlement qu'à voter un projet de loi dit de sauvegarde tendant à faciliter la réalisation du projet d'aménagement de la région parisienne qui avait été déposé par le Gouvernement à la Chambre des Députés le 23 juin 1934.

Ce résultat est maintenant acquis par une voie indirecte.

Deuxième étape. — Le 25 juillet 1935 le Président du Conseil, en vertu des pouvoirs exceptionnels qui lui ont été conférés par la loi du 8 juin 1935, a soumis à la signature du Président de la République plusieurs décrets-lois dans le but de faciliter et de sauvegarder la réalisation du plan arrêté par le Comité Supérieur.

La loi de 1932 comportait déjà certaines mesures de protection.

Les plus intéressantes d'entre elles avaient réalisé une véritable « petite réforme administrative », pour reprendre les termes de son rapporteur.

Par application de ses dispositions toute création de lotissements, toute construction d'usines et tous défrichements de terrains boisés dans la région parisienne,

sont soumis à l'autorisation du Ministre de l'Intérieur. La question des lotissements dépendait évidemment déjà de ce ministère ; mais il n'en était pas de même pour les usines ou les forêts qui sont respectivement contrôlées par le Ministère du Commerce et le Ministère du Travail, et par le Ministère de l'Agriculture.

Cependant ce groupement d'attributions a paru nécessaire aux auteurs de la loi ; il est un signes de la nécessité qui se fait enfin sentir d'une unité de vues en matière d'urbanisme.

Les décrets-lois du 25 juillet 1935 renforcent cette tendance.

Le premier d'entre eux a pour effet de faire converger vers le même but général l'activité des collectivités intéressées à la réalisation du projet d'aménagement. C'est ainsi qu'il prévoit, à côté du Comité Supérieur existant et maintenu, la création au Ministère de l'Intérieur d'un Comité de coordination technique assisté d'un service spécial chargé de donner son avis sur toutes les questions soulevées par la réalisation du projet (financement des dépenses et pourcentage de la participation de chaque collectivité, modalités des expropriations et des travaux à effectuer, désignation des collectivités chargées d'y procéder, répartition des espaces libres, désaffectation d'usines et leur déplacement, utilisation des terrains etc.).

Un deuxième décret-loi en date du 25 juillet 1935 constitue un document de plus grande importance.

Il comporte deux parties.

La première, très brève, tend à sauvegarder les possibilités d'exécution du projet avant son approbation. Dans ce but, l'article 1^{er} fait une obligation aux préfets de veiller à ce qu'il ne soit édifié aucune construction nouvelle susceptible de compromettre ou de rendre plus onéreuse cette exécution.

La deuxième partie du décret contient, relativement à l'exécution du projet, des prescriptions qui ont pour objet d'une part d'adapter certaines dispositions de la loi de 1919-1924 tout en supprimant les inconvénients que leur application avait révélés (article 10 de la loi de 1919-1924), d'autre part de permettre le remembrement des terrains situés dans la zone des opérations, d'assurer le règlement des dommages résultant des servitudes contenues dans le projet, de régler le régime des établissements classés etc.

Un troisième décret du 25 juillet 1935 organise la déclaration d'utilité publique pour la défense nationale de certains travaux prévus au projet.

Ainsi, par l'effet de ces différentes mesures, la phase de réalisation d'aménagement de la région parisienne est proche, et, pour la première fois, vont être exécutées en France des dispositions d'urbanisme appliquées conformément à un système cohérent.

SECTION III

GÉNÉRALISATION DU PRINCIPE D'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL. DÉCRET-LOI DU 25 JUILLET 1935

Le principe admis pour la principale région du pays, il était logique de le généraliser à l'ensemble du territoire.

La loi du 14 mai 1932 d'ailleurs ne constituait qu'une fraction d'un programme beaucoup plus vaste comprenant l'aménagement des grandes régions de la France.

Le gouvernement avait déposé le 24 mars 1932, sur le bureau du Sénat, un projet de loi tendant à la création de projets régionaux d'urbanisme.

Ce projet a fait l'objet, au nom de la Commission de

l'administration générale départementale et communale, d'un rapport présenté le 22 décembre 1934 par M. A. Morizet, sénateur¹. Renvoyé pour avis à la Commission des Finances, il a été voté par la Haute-Assemblée dans sa séance de clôture du 28 juin 1935.

S'il fallait une preuve du caractère indispensable de cette loi nouvelle, nous la trouverions dans le fait que déjà des groupements de collectivités sont en voie de formation, dont les promoteurs ont simplement obéi à leur esprit d'initiative avant de savoir si, quelque jour, leur méthode serait ou non ratifiée par le législateur.

Ainsi une association des maires envisage l'établissement d'un plan directeur pour l'aménagement de la région bordelaise. A Marseille et à Nice des projets régionaux sont à l'étude. La Côte d'Azur varoise est déjà dotée d'un plan d'aménagement du littoral.

Une fois de plus le législateur est en retard sur les événements, c'est pourquoi on ne pouvait que souhaiter le vote rapide de la loi par la Chambre des Députés. Cependant, peut-être aurait-elle eu, comme tant d'autres projets, à souffrir de retards causés par des ordres du jour trop chargés si le Président du Conseil n'avait pris les devants en vertu de ses pouvoirs exceptionnels en soumettant, le 25 juillet 1935, à la signature du Président de la République un décret reproduisant le projet adopté par le Sénat.

La région. — Aux termes de l'article 1^{er} de ce Décret-Loi, « en vue de l'aménagement prévu par la loi des 14 mars 1919-19 juillet 1924, les villes et leurs banlieues, lorsque celles-ci se sont développées ou sont appelées à se développer sur le territoire des communes voisines, les centres urbains d'une même région industrielle ou minière, les stations balnéaires, hydrominérales,

1. *Sénat, Doc. parlam.*, année 1934, n° 671.

climatiques, uvaies, touristiques, formant un même ensemble géographique, et, d'une manière générale, les communes voisines limitrophes ou non, situées ou non dans un même département, que réunissent des intérêts communs résultant, soit de la continuité de leurs zones habitées ou de la tendance de celles-ci à former une agglomération unique, soit d'un même caractère industriel, commercial, touristique ou autre, pourront être constituées en région.

« Les communes appartenant à une même région seront aménagées conformément à un projet d'ensemble qui prendra le nom de projet régional ».

Ainsi la région se trouve donc définitivement consacrée dans notre droit administratif.

L'acte initial de la procédure prévue par le décret-loi est la constitution, au besoin d'office après adhésion de la majorité des communes, du *groupement régional* par décret rendu sur la proposition du Ministre de l'Intérieur ; un Comité régional dont la composition est fixée par l'article 3 est alors chargé de faire établir le projet régional.

Plan et programme. — L'article 4 détermine d'une manière très souple, mais cependant avec une certaine précision, les dispositions qui devront être insérées dans le projet. La formule classique du plan et du programme est reprise par analogie avec les projets communaux qui devront être en étroite concordance avec lui ; le projet régional définira les voies de communication, les espaces libres et réserves boisées et les différentes zones spécialisées.

De plus le programme déterminera les dispositions communes à la région qui devront être intégrées dans les projets municipaux ; elles concernent les servitudes relatives au *zoning*, aux établissements industriels, à l'affi-

chage, et d'une façon générale, les servitudes de toute nature qui pourraient être justifiées par les nécessités régionales. Les pouvoirs conférés aux autorités administratives sont plus étendus sur ces différents points que ceux qui résultaient pour les communes de la loi de 1919-1924.

Exécution du projet régional. — La question de l'exécution des travaux du projet régional pouvait soulever une difficulté : qui serait chargé d'y procéder ? Le comité régional chargé de son élaboration est seulement un organe consultatif dépourvu de personnalité juridique. D'ailleurs les travaux devant être effectués sur le territoire des communes intéressées, il était délicat d'écarter les conseils municipaux ; mais, par contre, le fractionnement de l'exécution, en l'absence d'un organisme actif chargé de la surveiller, risquait d'anéantir l'œuvre de coordination du comité.

C'est pourquoi l'article 4 du décret dispose que le projet « comprendra les mesures nécessaires à l'exécution du plan et du programme, en particulier la désignation des collectivités qui seront chargées de cette exécution ».

Cet article dans son alinéa dernier comporte une disposition qui réalise une innovation capitale, celle du principe des syndicats de communes obligatoires : « Dans le cas où il devrait être fait appel à des syndicats intercommunaux, ceux-ci pourront être constitués d'office par une disposition spéciale insérée dans le décret d'utilité publique ».

Ainsi se trouve comblée une grave lacune de la loi de 1919-1924 ; ses articles 8 et 9 permettaient bien aux préfets d'instituer des conférences intercommunales ou interdépartementales mais leurs suites pouvaient être absolument négatives. Ces articles très heureusement remplacés sont abrogés.

Il faut remarquer que les syndicats intercommunaux ainsi constitués ne font pas double emploi avec le comité régional. Le projet désigne les collectivités chargées de son exécution : il pourra être avantageux parfois de les grouper en une organisation unique qui prendra dans ce cas la forme d'un syndicat agissant en l'espèce comme une sorte de Conseil d'administration.

Le projet régional après enquête est approuvé et déclaré d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat ; c'est ce décret qui, par une disposition spéciale, portera constitution d'office des syndicats indispensables à l'exécution du programme et du plan.

Une fois qu'il est approuvé, le projet régional peut à toute époque être révisé dans les formes prescrites pour son établissement.

Dès qu'il est déclaré d'utilité publique, le projet est exécutoire et les municipalités sont tenues de mettre les projets communaux en conformité avec lui. Dans ce but l'article 8 prescrit, ainsi que le faisait déjà la loi du 14 mai 1932 pour la région parisienne, que tous les projets communaux devront être soumis au Ministre de l'Intérieur. Celles des communes qui n'étaient pas tenues par la loi de 1919-1924 d'avoir un projet d'aménagement et d'extension seront dorénavant contraintes de l'établir. Enfin les projets déjà dressés devront être modifiés en tenant compte des dispositions du projet régional ; et pour que l'exécution en cours de ces projets communaux ne puisse porter préjudice au projet régional, le préfet peut la suspendre jusqu'à leur mise en concordance avec ce projet.

Cette dernière prescription est en somme une mesure de sauvegarde de l'exécution ultérieure du projet régional ; mais elle était insuffisante comme telle car elle ne s'applique que dans l'hypothèse de projets communaux

déjà établis, éventualité assez peu fréquente puisque beaucoup de communes échappent à l'application de la loi de 1919-1924. Aussi le décret-loi prévoit-il une série de mesures participant du même esprit.

Mesures de sauvegarde. — Ces mesures sont de deux sortes.

Les unes ont pour but de maintenir pendant la préparation du projet l'état de choses existant et par suite de mettre les entrepreneurs de toute nature dans l'impossibilité de compromettre ou de rendre plus onéreuse, par leurs agissements, son exécution ultérieure.

C'est ainsi que les pouvoirs du préfet sont renforcés en ce qui concerne notamment les constructions nouvelles, les projets de lotissements et l'ouverture d'établissements classés. D'une façon générale tous projets intéressant l'aménagement de la région seront subordonnés au visa du préfet qui peut surseoir à statuer dans tous les cas jusqu'à la publication du décret déclarant d'utilité publique le projet régional. De plus, pour les lotissements, le comité régional est appelé à donner son avis avant toute décision. Enfin le défrichement de forêts ne pourra être entrepris que sur autorisation du Ministre de l'Intérieur après avis du comité régional et des préfets des départements intéressés.

Une deuxième catégorie de mesures tend à rendre inopérante la spéculation sur les terrains toujours à l'affût des projets administratifs et dont les exigences sont parfois telles qu'elles rendent l'exécution de ces projets presque impossible. Le danger qu'elle présente était encore aggravé, jusqu'à une époque récente, par une propension bien connue à la générosité des jurys d'expropriation. Il fallait donc défendre l'Administration contre l'avidité des intérêts particuliers en obligeant les jurys à ne pas tenir compte des plus-values factices.

L'article 14 tend à ce résultat en imposant l'option pour la moindre des deux valeurs des immeubles, d'une part à la date de la constitution de la région, d'autre part à la date de l'expropriation.

Les jurys d'expropriation ont été supprimés et remplacés par des commissions arbitrales d'évaluation¹. Mais la prescription de l'article 14 demeure ; les nouvelles commissions devront donc la prendre pour base de leurs estimations.

Signalons, pour borner là cet examen rapide, que l'article 15 du décret-loi étend aux projets régionaux les dispositions de l'article 10 de la loi de 1919-1924 relatives aux projets d'aménagement et d'extension des villes. Cet article est en quelque sorte la cheville ouvrière de la loi de 1919-1924, car de sa bonne ou mauvaise application dépend le résultat matériel du projet communal. Mais son étude serait celle de la question même d'aménagement des villes, ce qui dépasse le cadre de cet exposé.

Nous dirons seulement que, pour permettre au plan communal d'avoir son plein effet, cette loi établit au profit des communes certaines servitudes relatives aux constructions existantes ou à édifier en bordure de voies ouvertes ou simplement projetées ; cependant, afin d'éviter que ces restrictions ne grèvent trop lourdement les propriétés affectées, il impose aux municipalités des délais d'exécution au delà desquels les propriétaires recouvreront la plénitude de leurs droits.

Cette disposition dont l'utilité est évidente en matière de projets communaux n'est pas moins indispensable en matière de plans régionaux où elle vient compléter les diverses mesures de sauvegarde.

1. Décret-loi du 8 août 1935 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique (abrogeant la loi du 3 mai 1841), complété par un décret-loi du 30 octobre 1935.

On peut toutefois regretter que ce texte n'ait pas fait l'objet d'une étude et d'une rédaction particulières dans le cadre du décret-loi de 1935, car son obscurité et son imprécision ont été la source de grandes difficultés dans la réalisation des projets communaux¹. Les mêmes inconvénients ne manqueront pas de se reproduire à l'avenir.

SECTION IV

COMMUNES NON GROUPÉES EN RÉGION

Le décret-loi que nous venons d'analyser s'applique à des régions, c'est-à-dire à des étendues territoriales présentant un caractère d'unité tel qu'il est expédient de procéder à un aménagement d'ensemble. Mais il laisse par conséquent de côté les nombreuses communes ne présentant pas les caractères spécifiés par son article 1^{er} et qui ne peuvent être rattachées à une zone d'aménagement régional.

A n'en pas douter cela constituait une lacune dans l'œuvre gouvernementale.

C'est pourquoi un dernier décret-loi en date du 30 octobre 1935 étend aux communes isolées les avantages accordés, en ce qui concerne l'exécution de leurs opérations d'urbanisme, aux communes groupées en région. Le décret-loi d'ailleurs ne vise que les communes tenues de satisfaire aux prescriptions et obligations de la loi de 1919-1924. Ces communes pourront, sur demande des préfets des départements intéressés, être admises par décret en Conseil d'Etat au bénéfice des dispositions des trois décrets-lois du 25 juillet 1935 relatifs à l'aménagement de la région parisienne.

1. Voir, Bonde, *op. cit.*, p. 75.

SECTION V

CONCLUSION

SUR LE DERNIER EFFORT LÉGISLATIF

Dans l'ensemble, les textes nouveaux constituent dans notre législation un progrès considérable.

Non seulement ils permettent dorénavant d'opérer pour de vastes régions la réalisation d'aménagements rationnels, mais encore ils réparent un des inconvénients les plus grands de la législation existante dont les dispositions n'atteignent pas un nombre par trop élevé de communes. Dans ces dernières régnait une anarchie complète en matière de morcellements : système déplorable qui sera pour une grande part désormais corrigé. D'autre part même dans les villes astreintes à la loi de 1919-1924 il se trouvait fréquemment que la poussée de construction qui entraîne le morcellement des terrains se produisait au delà de la superficie d'application du plan d'extension ; de véritables agglomérations s'élevaient ainsi dans le plus parfait désordre. Cet autre danger se trouve conjuré dans une grande mesure.

A ces points de vue, et à combien d'autres qu'il serait trop long d'énumérer, les plans régionaux auront une indéniable et heureuse efficacité.

Cependant nous estimons qu'il faut se garder de tomber à leur sujet dans un optimisme générateur d'illusions.

Lorsque la première loi de 1919 fut votée on put croire au miracle ; ce miracle ne s'est pas produit : quelle triste réalité, au contraire ! Certes, le décret de 1935 marque un progrès que l'on peut considérer comme immense ; ce serait une erreur pourtant de croire qu'il est décisif.

Que nous propose-t-il ?

Des projets *régionaux*, donc *partiels*.

Or les projets partiels voisins s'agrègent inmanquablement les uns aux autres sans plans ni méthode et leur juxtaposition ne peut jamais donner qu'un assemblage mal établi d'éléments disparates.

L'expérience passée ne suffit-elle donc pas à le prouver?

Va-t-on, dans le domaine régional, suivre les néfastes errements qui furent ceux du législateur de 1924 ?

Les autorités responsables et l'opinion publique devraient enfin se persuader que l'ensemble du pays est intéressé aux solutions qui seront données à ce problème, solutions qui doivent être basées sur des considérations nationales. Pour reprendre avec M. Chapman dont les opinions font autorité en matière d'urbanisme, une idée qu'il préconise dans l'ouvrage déjà cité, nous dirons (car le problème se pose dans les mêmes conditions en France et en Angleterre) qu'il est donc nécessaire et urgent d'adopter un programme d'urbanisme national.

On peut évidemment répondre que lorsque les projets régionaux auront été préparés dans le pays entier ils formeront collectivement ce programme général, ou en tout cas, ils en seront la base. Nous estimons que c'est une erreur. Les projets régionaux empêcheront que le pire arrive ; leur élaboration amènera, certes, à résoudre un grand nombre de difficultés ; mais tout ce que l'on peut espérer faire avec des projets régionaux c'est, au fur et à mesure que des développements urbains se dessineront, les contenir dans certaines limites dont les lignes auront été tracées dans un plan directeur.

Par contre la question de savoir si ces développements (il y en eut d'extraordinaires en ces dernières années) se produiront ou non dépasse largement la compétence et les pouvoirs d'appréciation de ceux qui sont chargés de préparer les projets. Comment alors leur demander de poser des règles précises, puisqu'un événement indé-

pendant de leur volonté pourra venir bouleverser leurs prévisions les plus méticuleusement étudiées ?

Une industrie peut, en quelques années, prendre un essor tel que la ville ou la région de son siège en seront totalement transformées. Un maire, un préfet, un comité régional sont incapables de prévoir des répercussions de cet ordre.

Il peut d'autre part se produire que, sur des apparences trompeuses et provisoires et souvent momentanées, une municipalité ou un comité régional se lance dans l'établissement de projets grandioses qui n'arriveront jamais à exécution. Des considérations plus générales auraient dans ces divers cas dicté une conduite plus proche de la réalité.

Nécessité d'une politique d'urbanisme. — La politique d'urbanisme actuellement suivie, si tant est qu'il y en ait une, est basée sur un individualisme administratif forcené, en ce sens que l'on peut constater une méconnaissance absolue, une ignorance totale et, ce qui est plus grave, volontaire dans chaque collectivité de ce qui se fait chez les voisines. C'est l'organisation parfaite qui fatalement laisse fléchir la balance en faveur des grands centres, car la population attire toujours la population.

Pour le moment nous allons au hasard ; des villes s'ajoutent à des villes pour faire de grandes agglomérations allégées parfois par le développement de collectivités suburbaines plus ou moins compactes, quelquefois aussi aérées par endroits par la réserve de quelques rares espaces libres. La création d'agglomérations suburbaines présente assurément un avantage ; mais elles ne résolvent pas le problème d'accroissement exagéré des grandes villes ; au contraire, elles l'encouragent. D'autre part elles nécessitent chaque jour une organisation plus complexe,

elles ajoutent aux difficultés de la vie. Enfin les pouvoirs publics peuvent-ils être indifférents à la réunion dans quelques grands centres d'une fraction importante de la population et des organes vitaux du pays dont le fonctionnement peut être subitement interrompu par la réalisation d'un risque aérien imminent?

La seule méthode proposée jusqu'à ce jour pour limiter les dimensions des villes sans porter préjudice aux intérêts d'un ensemble est celle appliquée en Angleterre dite des « *Satellite towns* »; ces villes satellites forment des unités administratives, économiques et sociales entourées d'une ceinture de terrains définitivement réservés à un usage agricole. Elles sont donc à l'abri d'une absorption suivie d'une annexion par un centre voisin et leur création correspond à une décongestion de ce centre. De telles villes ont été ainsi constituées en Angleterre, notamment à *Letchworth* et à *Welwyn*¹.

Peut-être est-ce là la solution de l'avenir; il se peut que d'ici quelques années une nouvelle distribution de la population soit entreprise d'après ce principe. Il n'est, en effet, pas d'une difficulté insurmontable de créer et de diriger des courants dans cette population que les centres urbains attirent. Les exemples anglais que nous avons cités démontrent que des créations artificielles mais bien conçues peuvent vivre et prospérer.

Nécessité d'un programme national. — De telles expériences néanmoins n'ont de chances de réussir qu'autant qu'elles sont tentées dans le cadre défini d'un programme général soigneusement étudié.

Ce programme, par conséquent, aurait pour principales fonctions la répartition des industries et le drainage de la population dans l'intérêt de l'économie nationale et du bien public. Il devrait, en second lieu, porter les

1. Voir *La Vie Urbaine* nos 27 et 29 (ancienne série).

principes directeurs d'une politique générale d'aménagement et de développement urbains. Il va de soi que les conditions naturelles imposeraient dans chaque cas une attitude particulière aux collectivités locales. Cela n'exclut pas, bien au contraire, la nécessité d'une méthode supérieure qui leur serait imposée.

La charge d'établir le programme national serait confiée à une Commission permanente ayant pleine autorité sur les collectivités locales. La Commission comprendrait un petit nombre de membres choisis pour leur compétence et leur capacité qui seraient assistés d'experts et de techniciens : industrie, agriculture, commerce, éducation, santé publique etc.

Leur premier devoir serait d'acquérir une impression d'ensemble par un inventaire de toutes les questions générales à régler. Pratiquement une grosse partie de ce travail serait faite en classant les études locales déjà effectuées. Après quoi serait établi le programme embrassant les besoins généraux du pays. Pour être efficace, le programme devrait coordonner, pour l'ensemble du territoire, l'étude de questions très diverses relevant de la compétence d'administrations différentes : il y aurait donc des cloisons étanches à faire tomber.

Il ne serait d'ailleurs pas nécessaire de donner à cette Commission des pouvoirs dictatoriaux ; organe de coordination, seule la coordination des efforts serait son objectif. Cependant, elle devrait avoir des pouvoirs de contrôle suffisants pour empêcher que son œuvre soit rendue inopérante par l'effet de certains particularismes administratifs.

Ainsi par son action constante, par une attitude vigilante, elle engagerait les industries à se développer dans des régions nouvelles et à attirer à elles une population instable qui congestionne les grandes villes. Elle préside-

rait au relèvement de l'agriculture, à l'organisation des réseaux routier, fluvial, ferroviaire et aérien de communications. Elle contrôlerait la protection des sites naturels, assurerait leur aménagement et favoriserait l'essor du tourisme. En un mot le développement matériel du pays serait son œuvre.

Durant l'étude et la préparation de ce programme considérable, rien ne serait changé à l'activité des municipalités ou des groupements régionaux telle qu'elle est actuellement règlementée : elle constitue en effet une précieuse sauvegarde. Mais dès que le programme national serait établi tous les projets existants seraient tenus de s'y conformer.

Alors les municipalités et les comités régionaux pourraient, comme ils n'ont jamais pu le faire, établir des projets d'urbanisme solidement basés sur des prévisions réalisables et dont l'exécution serait assurée et non plus hypothétique.



Il ne semble pas douteux que le programme national sera l'étape prochaine de notre législation d'urbanisme. Par l'établissement d'un tel programme, qui s'imposera également à bref délai à tous les pays civilisés, la France reprendra sa place dans cet art de liberté et de civilisation dont elle a donné les premières leçons au monde mais où elle n'est plus qu'une retardataire, l'urbanisme.

Montpellier, le 18 janvier 1936.
Vu : le Président de la Thèse,
de NESMES-DESMARETS.

Montpellier, le 20 janvier 1936.
Vu : le Doyen de la Faculté de Droit,
G. MORIN.

Vu et permis d'imprimer :
Montpellier, le 21 janvier 1936.
Le Recteur de l'Académie de Montpellier,
TAILLIART.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- COLIN et CAPITANT. — *Cours Elémentaire de Droit Civil Français*.
DUGUIT. — *Les transformations du Droit Public*.
HAURIOU. — *Précis de Droit Administratif*.
JÈZE. — *Les Principes Généraux de Droit Administratif*.

OUVRAGES SPÉCIAUX

- BELLET ET DARVILLÉ. — *Ce que doit être la Cité Moderne*.
BONDE. — *Traité pratique de l'aménagement, de l'extension, de l'embellissement des villes et des lotissements*. Paris, 1927.
— *Commentaire de la loi du 15 mars 1928*, Paris, 1929.
BOUFFET. — *L'aménagement des lotissements défectueux*, thèse, Paris, 1930.
CHAPMAN. — *Town and regional development* (London).
DAUM. — *Les lotissements*, thèse, Paris, 1926.
FÉLIX. — *Extension et aménagement des villes*, Paris, 1926.
KHARACHNICK. — *Quelques problèmes d'urbanisme*, Paris, 1932.
LAINVILLE. — *Les lotissements défectueux et la loi Sarraut*, Paris, 1930.
LAVEDAN. — *Introduction à une histoire de l'architecture urbaine*, thèse, Paris, 1926.
LEY, EILMANN et MAGURA. — *Siedlung und Siedlungsverfahren*, Berlin.
MINVIELLE. — *Traité pratique des lotissements*, Paris, 1930.
MONSARRAT. — *Lotissements, jurisprudence administrative et contentieuse*, Paris, 1932.
— *Les voies urbaines publiques et privées*, Paris, 1924.
— *Le Code de l'urbanisme*, Paris, 1933.
POLTI. — *Etude théorique et pratique sur les lotissements*, thèse Paris, 1926.
PROST ET MONSARRAT. — *L'urbanisme*, Editions de la S.A.P.E., Paris, 1927.
ROUILLY. — *Les lotissements*, 1925.
SELLIER. — *Les banlieues urbaines*.

SELLIER ET BRUGGEMAN. — *Le problème du logement. Son influence sur les conditions de l'habitation et l'aménagement des villes*, 1927.

TOUZÉ. — *Les plans d'aménagement, d'extension et d'embellissement des villes et la loi du 14 mars 1919* (1924).

TRINIAC. — *Les entreprises de lotissements et l'aménagement des lotissements défectueux*, thèse, Toulouse, 1930.

RECUEILS DE JURISPRUDENCE

DALLOZ. — *Recueil Périodique*.

— *Recueil Hebdomadaire*.

Gazette du Palais.

Lois nouvelles.

SIREY. — *Recueil Général des Lois et Arrêts*.

Recueil des Arrêts du Conseil d'État.

PUBLICATIONS

L'Administration locale (publication de l'Union internationale des Villes, Bruxelles).

La Vie Urbaine.

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Rapport Cornudet, du 23 juin 1914, *Chambre des Députés*, 1914, n° 138.

Rapport Cornudet du 4 mars 1915, *Chambre des Députés*, 1915, n° 699.

Projet de loi du 7 novembre 1922, *Chambre des Députés*, 1922, n° 5019.

Rapport Cornudet du 20 mars 1923, *Chambre des Députés*, 1923, n° 5829.

Rapport Dormoy du 7 mars 1924, *Chambre des Députés* 1924, n° 7250.

Rapport Laboulbène du 3 juillet 1924, *Sénat*, 1924, n° 522.

Projet de loi du 19 novembre 1931, *Chambre des Députés*, 1931, n° 5683.

Projet de loi du 24 mars 1932, *Sénat*, 1932, n° 359.

Rapport Morizet du 22 décembre 1934, *Sénat*, 1934, n° 671.

Projet de loi du 28 juin 1935, *Sénat* 1935, n° 206.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
--------------------	---

TITRE PREMIER

LE PHENOMENE DE LA CONCENTRATION URBAINE ET L'INDUSTRIE DES LOTISSEMENTS

L'urbanisme dans l'Antiquité	10
Développement de la ville moderne	16
Mécanisme du développement des villes	20
Les lotissements procédé d'extension des villes	23

TITRE II

SOLUTIONS DU PROBLEME DANS LA LEGISLATION FRANÇAISE

(Lois des 14 mars 1919 - 19 juillet 1924)

Chapitre premier. — Genèse de la législation de 1919-1924 ...	31
Chapitre II. — Les opérations soumises à la réglementation de 1919-1924	41
<i>Section I. — Caractéristiques du groupe d'habitations et du lotissement</i>	41
I. Groupe d'habitations	41
II. Lotissement	44
<i>Section II. — Nouvelle interprétation jurisprudentielle et administrative de la loi de 1919-1924</i>	52
I. Revirement de jurisprudence	52
II. Nouvelles instructions de l'Administration	58

Chapitre III. — Economie de la loi de 1919-1924	65
<i>Section I. — Formalités administratives</i>	<i>65</i>
1 ^{er} Stade. Constitution du dossier	67
Le plan	67
Le programme	68
Le cahier des charges	68
2 ^e Stade. Procédure d'instruction et modifications suscep- tibles d'être apportées au projet	70
I. Dépôt du Projet	70
II. Instruction du Projet	71
Examen par le maire	71
Examen par le Bureau d'Hygiène	71
Examen par le Conseil Municipal	72
Examen par la Commission d'aménagement et d'extension	72
Décision du préfet	72
III. Modalités de la décision administrative	73
Interdiction du lotissement	73
Modifications apportées au projet	75
Réserve d'espaces libres	76
3 ^e Stade. Publicité du projet approuvé	77
<i>Section II. — L'aménagement du lotissement. Obligations du lotisseur</i>	<i>78</i>
Principe	78
Dérogations	79
Frais des travaux d'aménagement	80
Obtention du certificat du maire	82
<i>Section III. — L'édification des constructions. Obligations des acquéreurs</i>	<i>84</i>
Alignement	84
Permis de construire	85
<i>Section IV. — Les sanctions</i>	<i>86</i>
I. Nullité des ventes ou locations	87
II. Expropriation du lotissement	88
III. Les sanctions pénales	89
<i>Section V. — Les espaces libres</i>	<i>97</i>
<i>Section VI. — Les lotissements-jardins</i>	<i>113</i>

TITRE III

SOLUTIONS DU PROBLEME A L'ETRANGER

(Législation allemande - Législation anglaise)

Législation allemande	122
Législation anglaise	143

Chapitre premier. — L'extension des villes et les lotissements en Allemagne	122
<i>Section I. — Considérations générales</i>	122
Les aspects du problème	122
Loi du 2 août 1919	123
<i>Section II. — Réglementation des lotissements à usage d'habitation. Loi du 22 septembre 1933</i>	127
Détermination des surfaces à bâtir	128
Etablissement du « Wirtschaftsplan »	129
Champ d'application de la loi	129
Lotissements interdits	130
Certificat administratif de ratification	132
Autorité compétente	134
Modalités de la décision administrative	134
Espaces réservés	136
Oppositions	138
Fin de non-recevoir	139
Conclusion	139
 Chapitre II. — Les lois d'urbanisme en Angleterre	143
<i>Section I. — Généralités</i>	143
<i>Section II. — Le « Town and country Planning Act » 1932</i>	149
§ 1 ^{er} Contenu des « schemes » et autorités compétentes ...	149
I. Planning schemes	149
II. Autorités compétentes	153
A. Autorités locales	153
B. Comités régionaux	154
C. Propriétaires	156
D. Ministre	159
§ 2. Procédure de préparation et d'approbation du <i>scheme</i>	160
I. Résolution préparatoire	161
II. Elaboration de l'avant-projet	162
III. Le projet définitif	164
IV. Dispositions de sauvegarde	165
§ 3. Exécution des <i>schemes</i>	167
Pouvoirs généraux	168
Acquisition des terrains	168
Indemnités	169
Plus-values	172
Cités-jardins	173
Dispositions financières	174

§ 4. Pouvoirs des autorités relativement aux matières non réglées par le <i>scheme</i>	174
<i>General development orders</i>	174
<i>Supplementary orders</i>	175
Conclusion	175
Chapitre III. — Aperçu sur quelques législations étrangères ..	179
<i>Section I. — Conceptions diverses à l'étranger</i>	179
<i>Section II. — Le zoning</i>	182
 TITRE IV 	
EXPOSE D'UN PLAN DE REFORME DE LA LEGISLATION FRANCAISE, DE L'EXTENSION DES VILLES ET DES LOTISSEMENTS	
Chapitre premier. — Critiques d'ordre général du système en vigueur	189
<i>Section I. — Antagonisme des intérêts en présence</i>	190
<i>Section II. — Erreur de la conception française des lotissements</i> ..	194
Erreur initiale	195
Une réglementation imparfaite	196
Une confusion surprenante	198
Champ d'application trop limité	199
<i>Section III. — Loi du 31 octobre 1919</i>	201
<i>Section IV. — Projet de réforme du 19 novembre 1931</i>	203
Chapitre II. — Principes directeurs d'une réforme de la législation des lotissements	207
<i>Section I. — Rôle de l'Administration</i>	208
Principe directeur	208
Rôle des municipalités, « zoning »	210
Action administrative directe	212
<i>Section II. — Financement des programmes administratifs</i>	215
Indemnités de plus-value	215
Les sociétés d'urbanisme	218
L'exemple de la commune de Villeurbanne	219
La Société Villeurbannaise d'urbanisme	220
<i>Section III. — Lignes générales d'une réforme</i>	223
Chapitre III. — Projets régionaux d'urbanisme	226
<i>Section I. — Nécessité d'une réglementation régionale d'urbanisme</i> ..	226

<i>Section II. — Aménagement de la région parisienne</i>	229
Première étape	230
Deuxième étape	231
<i>Section III. — Généralisation du principe d'aménagement régional</i>	
<i>Décret-loi du 25 juillet 1935</i>	233
La région	234
Plan et programme	235
Exécution du projet régional	236
Mesures de sauvegarde	238
<i>Section IV. — Communes non groupées en région</i>	240
<i>Section V. — Conclusion sur le dernier effort législatif</i>	241
Nécessité d'une politique d'urbanisme	243
Nécessité d'un programme national	244
BIBLIOGRAPHIE	247

Imprimerie F. BOISSEAU, 34, rue du Taur. — Toulouse

